

**FUNGSI DAN WEWENANG OMBUDSMAN
DALAM MENINGKATKAN PENGAWASAN PELAYANAN
PUBLIK PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**



Skripsi

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas
dan Memenuhi Syarat-syarat Guna Mendapatkan Gelar
Sarjana Hukum (SH) dalam Ilmu Syariah

Oleh:

LIA MARETA SARI

NPM.1421020189

Jurusan : Siyasah

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1439 H/2018 M**

**FUNGSI DAN WEWENANG OMBUDSMAN DALAM
MENINGKATKAN PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK
PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**

Skripsi

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat Guna
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syariah dan Hukum

Oleh

LIA MARETA SARI

NPM.1421020189

Jurusan : Siyasa

Pembimbing I : Dr. H. Khairuddin, M.H.

Pembimbing II : Eko Hidayat, S.Sos., M.H.

**FAKULTAS SYARIAH & HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1439 H / 2018 M**

ABSTRAK

FUNGSI DAN WEWENANG OMBUDSMAN DALAM MENINGKATKAN PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

Oleh

Lia Mareta Sari
1421020189

Penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan efektif dambaan setiap warga negara. Pelayanan publik dan penegakan hukum merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan kepastian hukum, pemerintah yang bersih dan transparan (*clean government and good governance*). Kenyataannya masih banyak terjadi *maladministrasi* yang dilakukan oleh pelayanan publik.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik menurut UU Nomor 37 Tahun 2008 ? dan bagaimana fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik perspektif *fiqh siyasah* ? tujuan penelitian ini untuk mengetahui fungsi dan wewenang Ombudsman menurut UU Nomor 37 Tahun 2008 dan menurut *fiqh siyasah*. Sedangkan, kegunaannya secara teoritis sebagai ilmu pengetahuan para pembaca dan secara praktis untuk memperluas wawasan bagi penulis.

Skripsi ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*). Dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan metode *deskriptif normatif*. Menghimpun dan mendeskripsikan data-data yang berupa Undang-Undang, buku dan literatur yang representatif dan relevan dengan obyek yang dibahas yaitu mengenai fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pelayanan publik perspektif *fiqh siyasah*.

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa, Ombudsman Republik Indonesia dilatar belakangi oleh adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik (*clean government and good governance*). Fungsi Ombudsman mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan berwenang meminta keterangan secara lisan atau tertulis, memeriksa keputusan, meminta klarifikasi, melakukan pemanggilan, menyelesaikan laporan dan membuat rekomendasi. Ombudsman menurut *fiqh siyasah* sesuai dengan prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy an al-munkar*, untuk mengerjakan kebaikan dan menghindari yang mungkar. Prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy an al-munkar* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum dan untuk memperkecil terjadinya hak asasi manusia, seperti fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh *wilayah al-mazalim* dan *wilayah al-hisbah* dalam ketatanegaraan Islam.



**KEMENTRIAN AGAMA
UIN RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. Letkol H. Endro Suratmin, Sukarame Bandar Lampung. 35313

PERSETUJUAN

**Judul : FUNGSI DAN WEWENANG OMBUDSMAN
DALAM MENINGKATKAN PENGAWASAN
PELAYANAN PUBLIK PERSPEKTIF FIQH
SIYASAH**

**Nama : Lia Mareta Sari
NPM : 1421020189
Jurusan : Siyasa
Fakultas : Syariah dan Hukum**

DISETUJUI

Untuk dimunaqasyahkan dan dipertahankan dalam sidang
Munaqasyah Fakultas dan Hukum Universitas Islam Negeri
Raden Intan Lampung

Pembimbing I

Dr. H. Khairuddin, M.H.
NIP. 196210221993031002

Pembimbing II

Eko Hidayat, S.Sos., M.H.
NIP. 197512302003121002

Ketua Jurusan

Drs. Susiadi AS., M. Sos.I
NIP. 195808171993031002



**KEMENTERIAN AGAMA
UIN RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. Letkol H. Endro Suratmin, Sukarampe Bandar Lampung. 35313

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul Fungsi dan Wewenang Ombudsman dalam Meningkatkan Pengawasan Pelayanan Publik Perspektif Fiqh Siyasah disusun oleh: Lia Mareta Sari NPM 1421020189 Jurusan Siyasah, telah diujikan dalam sidang munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung pada Hari/Tanggal:

TIM DEWAN PENGUJI

Ketua : Drs. Susiadi A.S., M. Sos.I

Sekretaris : Herlina Kurniati, S.H.I., M.E.I.

Penguji I : Drs. Henry Iwansyah, M.A.

Penguji II : Dr. H. Khairuddin, M.H.

**Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung**



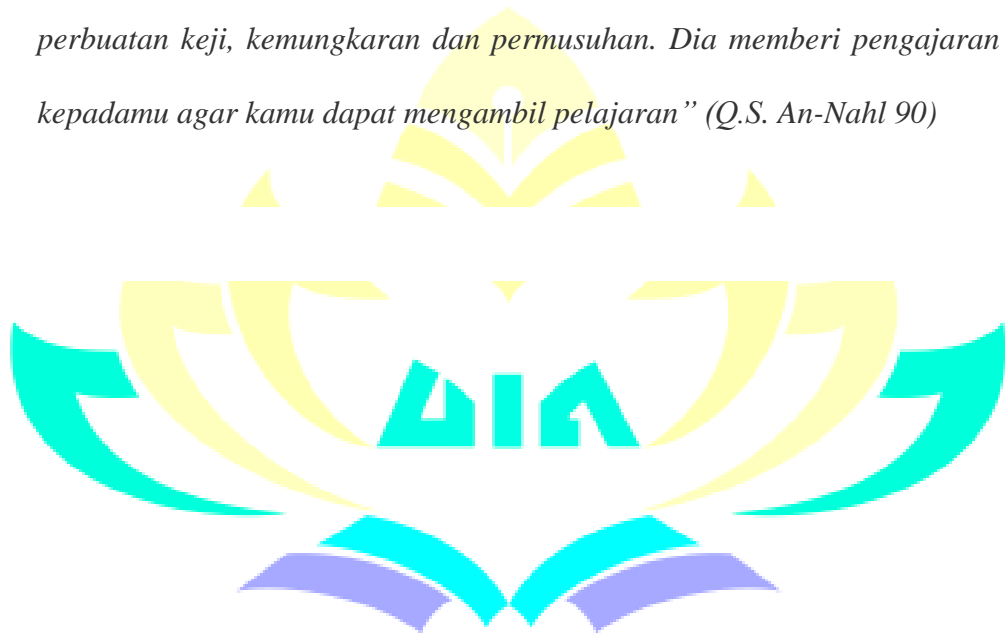
Dr. Adhamsyah, S.Ag., M.Ag.

NIP. 197009011997031002

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ
وَالْبَغْيِ ۚ يَعِظُكُم لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ.

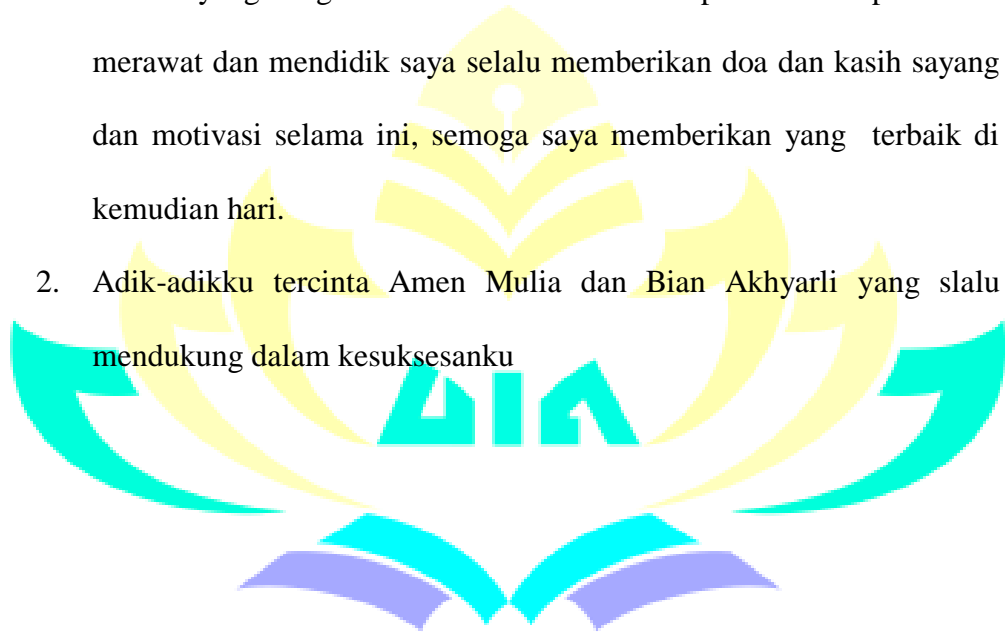
Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran” (Q.S. An-Nahl 90)



PERSEMBAHAN

Alhamdullilahi robbilalamin. Dengan menyebut nama Allah SWT Tuhan Yang Maha Penyayang, penuh cinta kasihnya yang telah memberikan saya kekuatan, dan telah menuntun ke jalan yang penuh barokah. Dengan segala kebahagiaan penulis mempersembahkan skripsi ini kepada :

1. *Murobbil Jismi* yaitu Bapak dan Ibu (Ahyaudin dan Neli Asmawati) tercinta yang dengan tulus ikhlas merelakan separuh kehidupan untuk merawat dan mendidik saya selalu memberikan doa dan kasih sayang dan motivasi selama ini, semoga saya memberikan yang terbaik di kemudian hari.
2. Adik-adikku tercinta Amen Mulia dan Bian Akhyarli yang selalu mendukung dalam kesuksesanku



RIWAYAT HIDUP

Lia Mareta Sari, lahir pada tanggal 02 Maret 1996 di Ulak Kerbau Lama, Kecamatan tanjung raja, Kayu Agung, Palembang. Anak pertama dari tiga bersaudara pasangan Bapak Ahyaudin dan Ibu Neli Asmawati. Beralamat di Gang Mitra Kuripan, Kecamatan Kotaagung, Tanggamus Lampung.

1. Penulis mulai menempuh pendidikan di SDN 4 Kuripan Kotaagung pada tahun 2002.
2. Penulis melanjutkan pendidikan menengah pertama di MTsN 1 Kotaagung Tanggamus pada tahun 2008. Selama duduk di bangku MTs, penulis aktif di kegiatan ekstrakurikuler kesenian yakni tari.
3. Pendidikan menengah atas ditempuh di SMA N 2 Kotaagung Tanggamus pada tahun 2011 Selama SMA penulis Aktif di PASKIBRA, OSIS sebagai ketua Aubade , Muli Mekhanai Tanggamus 2013.
4. Pada Tahun 2014 penulis melanjutkan pendidikan di Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung di Fakultas Syariah dan Hukum Jurusan Siyasah. Penulis Juga Aktif di kegiatan ekstrakurikuler kampus.

KATA PENGHANTAR

Alhamdulillahirobbilalamin, betapa banyak nikmat yang Allah S.W.T berikan namun hanya sedikit manusia yang mampu mensyukuri. Berkat kemurahan-Nya, penulis akhirnya mampu menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul Fungsi dan Wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik perspektif *Fiqh Siyasah*. Shalawat teriring salam semoga selalu menggema kepada kekasih kita, Nabi Muhammad S.A.W berkat perjuangan, pengorbanann dan keberaniannya kita dapat bernafas dalam atmosfer Islam yang penuh kedamaian.

Skripsi Ini ditulis sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan study pada program Strata Satu (S1) Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H). Skripsi ini tak akan selesai tepat waktu tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah banyak memberikan kontribusi dan perannya baik secara langsung maupun tidak langsung. Karena itu, penulis sampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Dr. Alamsyah, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung yang selalu tanggap akan kesulitan Mahasiswa.
2. Drs. Susiadi AS., M.Sos.I. selaku Ketua Jurusan Siyasah yang telah memfasilitasi segala kepentingan Mahasiswa.
3. Dr. H. Khairuddin, M.H dan Bapak Eko Hidayat, S.Sos., M.H. masing-masing selaku Pembimbing I dan Pembimbing II yang telah banyak

meluangkan waktu dalam membimbing, mengarahkan, dan memotivasi penulis sehingga skripsi ini selesai.

4. Bapak dan Ibu dosen serta civitas akademika Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.
5. Ayah Ahyaudin yang selalu sabar dalam menghadapi anaknya dalam kesukaran dan Ibu Neli Asmawati yang tak pernah henti memberikan semangat dalam mengerjakan skripsi ini.
6. Teman seperjuangan Siyasah D yang telah memberikan pengalaman dan pelajaran selama 3,5 tahun, kepada Wilda, Reska, Mae, Ayuna, Oriza, Juju, Enggi, Eka, Riski, Dede, Budi, Caca, Ulvi, Widi, Huda, Mita, Hendra, Ali, Juned dkk yang semoga selalu di lancarkan segala urusannya,
7. Kelompok 13 KKN Rejo Mulyo terkhusus kepada Adit, Sandi, Andri, Hukiyana, Ali, Tri yang telah mengajarkan arti kekompakan dan kebersamaan.
8. Kelompok PPS 12 Kalianda yang memberikan pengalaman yang luar biasa.
9. Para Sahabat seperjuangan yang senantiasa memberikan semangat dalam memberi masukan terkhusus Fiorela, Siska Saputri, Eltrima Sitio, Monica Ayu, Triani, Meri Wulandari.
10. Teman-teman Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung yang senantiasa mengajarkan arti kekeluargaan, memberikan pengalaman yang tidak saya dapatkan di lingkup kampus. Sangat bahagia bisa menjadi keluarga Himpunan. Yakusa!

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, hal itu tidak lain karena keterbatasan kemampuan, pengetahuan, dan waktu yang dimiliki. Akhirnya dengan keyakinan niat tulus ikhlas dan kerendahan hati semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca atau peneliti berikutnya untuk perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu siyasah.

Bandar Lampung, ... Februari 2018

Lia Mareta Sari
1421020189



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERSETUJUAN	iii
PENGESAHAN.....	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN	vi
RIWAYAT HIDUP.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A.	P
enegasan Judul.....	1
B.	A
lasan Memilih Judul	3
C.	L
atar Belakang Masalah	3
D.....	R
umusan Masalah.....	12
E.	T
ujuan dan Kegunaan Penelitian	12
F.....	M
etode Penelitian	13
1.	J
enis dan Sifat Penelitian.....	13
2.	D
ata dan Sumber Data	14
3.	M
etode Pengumpulan Data.....	15
4.	M
etode Pengolahan Data.....	16
5.....	M
etode Analisa Data	16
BAB II HISBAH MENURUT FIQH SIYASAH	
A.	F
iqh Siyasah dan Ruang Lingkupnya	17
B.	S
ejarah Hisbah.....	25
C.	T
ugas dan Wewenang Hisbah.....	30
BAB III GAMBARAN UMUM TENTANG OMBUDSMAN	
A. Ombudsman	

1.A
sal Usul dan perkembangan Ombudsman	38
2.B
erbagai Model Ombudsman	43
B.	Sejarah dan Dasar Hukum Ombudsman
C.	Ombudsman Republik Indonesia
1.I
stilah dan Pengertian Ombudsman	57
2.R
uang Lingkup kewenangan Ombudsman	58
D.	Pengawasan Pelayanan Publik di Indonesia.....
E.	Eksistensi Ombudsman Indonesia.....

BAB IV

ANALISIS DATA

A.F
ungsi dan Wewenang Ombudsman dalam meningkatkan	
pengawasan pelayanan publik menurut UU Nomor 37 Tahun	
2008	78
B.F
ungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan	
pengawasan pelayanan publik menurut Fiqh Siyasah	80

BAB V

PENUTUP

A.K
esimpulan.....	83
B.S
aran	84

DAFTAR KEPUSTAKAAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Guna memperjelas persepsi pokok bahasan, maka perlu penjelasan judul dengan makna atau definisi yang terkandung didalamnya. Judul karya ilmiah ini adalah “**FUNGSI DAN WEWENANG OMBUDSMAN DALAM MENINGKATKAN PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**”

Adapun beberapa hal penting yang perlu dijelaskan sehubungan dengan judul tersebut adalah sebagai berikut:

Fungsi adalah sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifat atau pelaksanaannya.¹

Wewenang adalah Sesuatu yang dilimpahkan atau dari kekuasaan. Hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap, atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayan publik tertentu yang sebagian

¹ Budiono M.A, *Kamus Populer Internasional* (Surabaya, Alumni 2005),h. 458.

atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan /atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.²

Meningkatkan adalah menaikkan derajat sesuatu atau seseorang, serta dapat pula berarti mempertinggi dan memperhebat.³

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.

Pelayanan Publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Fiqh Siyasah, berasal dari dua kata yaitu *Fiqh* dan *Siyasah*, *Fiqh* (الفقه) berarti “paham yang mendalam”. *Fiqh* berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Seperti dikutip Amir Syarifudin, menyebut “fiqh tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kedalamannya.⁵ *Siyasah* secara harfiah berasal dari kata (السياسي) yang artinya mengatur (أمر/دبّر), mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan. Jadi, dapat disimpulkan bahwa *Fiqh siyasah* adalah hukum yang mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintah, politik

² Agus Dwiyanto, *Undang-undang pelayanan publik*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2014), h.67.

³ M. Marwan & Jimmy, *Kamus Hukum*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), h.429.

⁴ Budiono M.A, *Op.Cit*, h.450.

⁵ Abu Abdillah al-Qurthubiy, *al-jami' li Ahkam al-Quran*, (Kairo: Dar al-kitab al-Arabiyy, 1967), juz 4, h. 48.

dan pembuatan kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.

Dari Uraian istilah judul yang dikemukakan diatas maka yang dimaksud judul skripsi adalah suatu kajian mengenai Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan Publik Perspektif *Fiqh Siyasah*.

B. Alasan Memilih Judul

Ada beberapa alasan yang melatar belakangi sehingga penulis terdorong untuk membahas masalah ini dalam bentuk karya ilmiah, antara lain:

1. Alasan objektif

Kajian tentang Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik perspektif *fiqh siyasah* masih perlu dibahas. hal ini dikarenakan masih maraknya pemerintahan dalam melaksanakan *maladministrasi* yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.

2. Alasan subyektif

Pembahasan ini diangkat dikarenakan sangat relevan dengan disiplin ilmu pengetahuan yang penulis pelajari di fakultas Syariah jurusan Siyasah.

C. Latar Belakang masalah

Penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara dimanapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup di negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak

terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan kepastian hukum, pemerintah yang bersih dan transparan (*clean government dan good governance*).⁶

Sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek negatif, antara lain terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga mutlak diperlukan reformasi demokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintah yang adil, demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintah, juga penegakan asas-asas pemerintah umum yang baik. Setelah reformasi bergulir, reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan, bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat, yaitu kehidupan yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan semangat reformasi itu, pemerintah melakukan perubahan-perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia. Perubahan yang dimaksud antara lain dengan membentuk lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintahan yang baru. Salah satu diantaranya adalah Komisi Ombudsman Nasional. Lembaga ini dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.⁷

Pembentukan Lembaga Ombudsman bertujuan untuk membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam

⁶ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara (suatu pengantar)*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 1995). h.6.

⁷ Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*,(Jakarta:PT Bumi Aksara Jakarta), 2003. h.1

melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) melalui peran serta masyarakat.⁸ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-sungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs*). Adapun selain itu, seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), termasuk Ombudsman Republik Indonesia adalah sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*).⁹

Akan tetapi kesemua lembaga itu memiliki catatan tersendiri sehingga mengecewakan masyarakat. Lembaga pengawas struktural yang dilakukan oleh inspektorat jendral jelas tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan atau departemen. Pengawasan fungsional Oleh Badan Pemeriksa Keuangan hanya sempit pada masalah pengawasan negara dan tidak menerima keluhan yang bersifat individual. Dewan Perwakilan Rakyat dengan fungsi pengawasan kepada pemerintah lebih bersifat politis karena memang secara kelembagaan adalah lembaga politik dan tidak lepas dari kelompok yang mereka wakili. Kemudian pengawasan LSM karena lembaga swasta dan kurang fokus sehingga sering

⁸ Sunaryati Hartono, *Ombudsman Sebagai Lembaga Penegak Hukum dan pembela hak Asasi manusia*, makalah, disajikan pada seminar tentang fungsi dalam Negara demokrasi, (Jakarta:BPHN-Departemen Kehakiman, 1999),h.26.

⁹ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara (Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, (Yogyakarta, LaksBang PRESSindo,2016) h..76.

ditanggapi kurang responsif oleh karena itu keberadaan Ombudsman sebagai lembaga negara yang diatur dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 yang mandiri dan bebas dari kekuasaan manapun serta menerima pengaduan masyarakat sangat dibutuhkan.

Setelah berlakunya Undang-undang Ombudsman Republik Indonesia pada tanggal 7 Oktober tahun 2008 maka Komisi Ombudsman Nasional berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nama tersebut mengisyaratkan bahwa Ombudsman tidak lagi berbentuk komisi Negara yang bersifat sementara, tapi merupakan lembaga negara yang bersifat permanen sebagai mana lembaga-lembaga negara yang lain, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Pengaturan ombudsman dalam Undang-Undang tidak hanya mengandung konsekuensi posisi politik kelembagaan, namun juga perluasan kewenangan dan cakupan kerja ombudsman yang akan sampai di daerah-daerah. Dalam Undang-Undang ini di mungkinakan mendirikan kantor perwakilan Ombudsman di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara dan pemerintah baik dipusat maupun di daerah. Dalam hal penanganan laporan juga terdapat perubahan yang fundamental karena Ombudsman diberi kewenangan besar dan memiliki *subpoena power* (kekuatan memaksa), rekomendasi yang bersifat mengikat, investigasi, serta sanksi pidana bagi yang menghalang-halangi Ombudsman dalam mengangani Laporan.¹⁰

¹⁰ R.M Talib Puspokusumo, "*Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi*", Makalah, disajikan pada seminar tentang: Fungsi Ombudsman dalam Negara demokrasi, (Jakarta:Badan Pembina hukum nasional, 1999),h.1

Contohnya selama tahun 2016 dari data yang diterima dari Ombudsman RI periode 1 Januari 2016 - 8 Januari 2017, ada sekitar 10.158 laporan pengaduan yang diterima, 1.200 di antaranya adalah laporan tembusan dari instansi yang diadukan pelayanannya. Instansi yang paling banyak diadukan adalah instansi Pemda sebanyak 4.117 aduan, disusul Kepolisian sebanyak 1.833 aduan, kemudian BUMN/BUMD sebanyak 715, diikuti Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebanyak 693 aduan dan Instansi Pemerintahan/Kementerian sebanyak 685.¹¹

Salah satu contoh Nur Rakhman Kepala Ombudsman perwakilan Lampung menjelaskan, Salah satu bentuk penyelesaian laporan yang ditangani Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Lampung yaitu terkait Proyek pembangunan jalan Tol yang menghubungkan antara Provinsi Lampung dan Palembang atau yang disebut Jalan Tol Trans Sumatra (JTTS) yang notabnya merupakan salah satu program unggulan Presiden Jokowi. Namun, progres pembangunan JTTS masih menyisakan berbagai permasalahan di masyarakat, seperti permasalahan yang terjadi di Desa Rantau Minyak, Kecamatan Candipuro, Kabupaten Lampung Selatan.

Kepala Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Lampung mengatakan, permasalahan bermula ketika Kepala Desa Rantau Minyak menyebarkan surat pernyataan pemotongan dana pembebasan lahan sebesar 3 persen kepada warga. Dan ada sekitar 142 Kepala Keluarga Desa Rantau Minyak terkena pembebasan lahan untuk proyek JTTS. Menurut Nur Rakhman karena merasa adanya kejanggalan, salah seorang warga melaporkan adanya dugaan

¹¹ Ombudsman Republik Indonesia “ (On-Line), tersedia di: <http://www.ombudsman.go.id/index.php/component/tags/tag/41-ombudsman-republik-indonesia.html> (02 Agustus 2017)

penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Desa Rantau Minyak yang diperkirakan akan berujung ke tindak pidana korupsi tersebut kepada Ombudsman RI perwakilan Provinsi Lampung, dengan cepat Ombudsman melakukan pemeriksaan secara substantif atas laporan tersebut. “Atas upaya yang telah dilakukan Ombudsman akhirnya pungutan liar yang diperkirakan senilai Rp. 2,4 Milyar dari 142 kepala keluarga tersebut bisa digagalkan,” ujar Nur Rakhman.¹²

Ombudsman dalam Mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik Menurut kajian *fiqh siyasah* keberadaan lembaga pengawas sangat penting, hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu firman Allah SWT dalam surat Ali-Imran ayat 104 yang berbunyi:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya: “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung” (Q.S. Al Imron 104)¹³

Disini menunjukkan arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan, dalam bahasa al-Qur'an “segolongan umat” yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, meskipun al-Qur'an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari lembaga pengawasan tersebut. Nabi Muhammad SAW juga memerintahkan

¹² Ombudsman RI Perwakilan Lampung, tersedia di http://translampung.com/ombudsman-masih-soroti-pelayanan-zona-merah-dan-kuning/02_Agustus2017 pukul 10.03

¹³ QS Ali Imran 104

umatnya untuk menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*, beliau bersabda dalam Hadis yang diriwayatkan oleh Muslim yakni:

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ : مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ

Artinya: “Dari Abu Sa’id Al Khudri *radiallahuanhu* berkata : Saya mendengar Rasulullah *shallallahu `alaihi wa sallam* bersabda: “barang siapa dari kalian yang melihat kemunkaran maka cegahlah dengan tangan (kekuasaan), jika tidak mampu maka cegahlah dengan lisan, jika tidak mampu maka cegahlah dengan hati, dan itu merupakan lemahnya iman”. (HR Muslim)

Menurut Ibnu Taimiyah dalam kitab *Siyasah Syar’iyah*nya menyatakan bahwa Pengangkatan penguasa adalah untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Karena kemaslahatan hamba tidak mungkin dicapai kecuali dengan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Juga karena kemaslahatan kehidupan dan hamba itu harus dengan taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Dan itu hanya dapat dicapai dengan menegakkan *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Oleh karena itu, dalam Islam seorang pemimpin wajib untuk membentuk suatu lembaga yang menangani *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*¹⁴.

Begitu pula menurut pendapat al-Mawardi bahwa imam (*khalifah*) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia (*al-imamah mawdhuatun li khilafatin nubuwwah fi hirasat al-din wa siyasat al-dunya*).

Memperhatikan dalil-dalil dan pendapat-pendapat di atas, serta ketentuan dalam UU Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang

¹⁴Ibn Taimiyah, *Siyasah Syar’iyah: Etika Politik Islam* (Surabaya:Risalah Gusti 2005), h.56

Ombudsman Republik Indonesia. Pada dasarnya Ombudsman yang dibentuk di Indonesia tidak bertentangan dengan *fiqh siyasah* karena secara umum memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* dan untuk kemaslahatan rakyat. Dalam kajian *fiqh siyasah* lembaga yang melaksanakan tugas *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* dikenal dengan *al-Hisbah* yang menjalankan fungsi pengawasan apabila terjadi penyelewengan pejabat maupun pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh.¹⁵

Menurut al-Mawardi hisbah adalah “memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan”. Karena itu menurut teori al-Mawardi, *hisbah* merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Tugas dari *wilayat al-Hisbah* adalah “memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas-petugas hisbah”. Sedangkan muhtasib bertugas mengawasi berlakunya tidaknya undang-undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorangpun.¹⁶

Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta

¹⁵ Hasbi Ash-Shiddieqi, *peradilan dan hukum Acara Islam*, (Yogyakarta; PT Ma'arif, 1994), h.78.

¹⁶ Imam Al-mawardi, *Al-Ahkam As-sulthaniyyah hokum-hukum penyelenggaraan Negara dalam syariat islam*, (Jakarta: PT Darul Falah), h.398

atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Ombudsman berwenang menerima laporan atas dugaan *maladministrasi* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dari laporan tersebut, Ombudsman berhak melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan. Atas dasar hasil investigasi, Ombudsman lalu mengeluarkan Rekomendasi.

Ombudsman juga berwenang melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Jadi tanpa didahului oleh adanya suatu laporan/pengaduan atau keluhan masyarakat (pasal 7 huruf d UU RI No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia). Dengan demikian, menurut penulis apabila melihat posisi dan kewenangan yang dijalankan oleh Ombudsman syarat dengan pengawasan yang dijalankan oleh *al-Hisbah* dalam ketatanegaraan Islam. Dengan kata lain Ombudsman mengambil prinsip-prinsip lembaga pengawasan dalam Islam. Secara posisi kelembagaan, Ombudsman sebagai lembaga pengawasan negara yang independen, memiliki kesamaan dengan *al-Hisbah* yaitu sebagai lembaga peradilan Islam yang juga independen dari kekuasaan Khalifah. Hanya bedanya Ombudsman sebagai lembaga negara yang mandiri di Indonesia sedangkan *wilayat al-Hisbah*. Secara kewenangan dan mekanisme kerjanya, Ombudsman juga memiliki kesamaan dengan *wilayat al-Hisbah*. Yaitu Ombudsman berwenang menerima laporan atas dugaan *maladministrasi* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kemudian melakukan investigasi terhadap perbuatan aparat yang dilaporkan atau dikeluhkan, dan selanjutnya mengeluarkan rekomendasi. *wilayat al-*

Hisbah juga demikian, dimana muhtasib menerima pengaduan dari masyarakat atas pelanggaran terhadap suatu peraturan kemudian memberikan sanksi *ta'zir* (sanksi disiplin). Keduanya juga mempunyai tugas dan wewenang yang sama untuk berinisiatif sendiri melakukan pengawasan atas suatu perbuatan *maladministrasi* atau pelanggaran terhadap peraturan yang berada dalam kompetensinya. Singkatnya, menurut penulis bahwa dibentuknya Ombudsman di Indonesia sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pengawasan dalam *fiqh siyasah*. Yaitu prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum dan untuk memperkecil terjadinya hak asasi manusia seperti yang fungsi yang dimiliki oleh *al-Hisbah* dalam ketatanegaraan Islam.

Berdasarkan penjelasan beberapa istilah diatas dapat disimpulkan bahwa maksud fungsi dan wewenang ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik perspektif *fiqh siyasah* adalah kajian ilmiah dengan cara mengkaji fungsi dan wewenang ombudsman dalam *fiqh siyasah* dalam meningkatkan pelayanan publik.

D. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Bagaimana Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik menurut UU Nomor 37 tahun 2008?
2. Bagaimana Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik menurut *Fiqh Siyasah* ?

E. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Adapun tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah :

- a. Untuk mengetahui Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik menurut UU Nomor 37 Tahun 2008.
 - b. Untuk mengetahui Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pelayanan publik perspektif *Fiqh siyasah*.
2. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :
- a. Secara teoritis yaitu sebagai berbagi ilmu pengetahuan kepada para pembaca untuk mengetahui Fungsi dan Wewenang Ombudsman menurut Undang-undang dan *Fiqh Siyasah* dalam meningkatkan pengawasan pelayanan Publik.
 - b. Secara praktis yaitu untuk memperluas wawasan bagi penulis untuk memenuhi syarat ujian akhir semester dalam menyelesaikan studi di Fakultas Syariah.

F. Metode Penelitian

Agar kegiatan praktis dalam penelitian dan penyusunan karya ilmiah ini terlaksana dengan objektif, ilmiah serta mencapai hasil yang optimal, maka penulis merumuskan beberapa macam langkah atau metode penelitian yang dipakai dalam karya ilmiah ini adalah metode deskriptif.

Hal ini dimaksudkan agar penulisan karya ilmiah sesuai dengan syarat ilmiah yang sudah ditentukan. Adapun syarat-syarat tersebut terdapat didalam metode sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis penelitian

Dilihat dari jenisnya ini termasuk dalam penelitian pustaka (*library research*). Penelitian Pustaka yaitu penelitian yang

dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan) baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian dari peneliti terdahulu yang digunakan sebagai data primer.¹⁷

b. Sifat penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini bersifat deskriptif Analitis. Yang dimaksud deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu objek yang bertujuan membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis dan objektif mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, ciri-ciri, serta hubungan di antara unsur-unsur yang ada dan fenomena tertentu.¹⁸

2. Data dan Sumber data

Sumber data adalah tempat dari mana data itu diperoleh.¹⁹

Adapun sumber data dalam penelitian ini terdiri dari sumber data sekunder yaitu kesaksian atau sumber data yang tidak berkaitan langsung dengan sumbernya yang asli,²⁰ antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya. Sumber data yang penulis gunakan ada dua yakni:

- a. Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari Al-Quran, Hadits, UUD 1945, dan Undang-undang yang berkaitan dengan Ombudsman misalnya UU tentang Pelayanan Publik.

¹⁷ Drs. Susiadi, M.Sos.I., *Metodelogi Penelitian*, (Bandar Lampung : Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2015) h. 10.

¹⁸ Winarno Surachman, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, (Bandung:Tarsito, 1996),h. 143.

¹⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedure Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1998) ,h. 114.

²⁰ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2004) ,h. 115-116.

- b. Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi hasil-hasil penelitian dan pendapat pakar hukum berupa buku, Koran, media “online”, karya tulis, jurnal dan artikel-artikel yang dapat mendukung dalam penulisan penelitian dan relevan dengan penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dokumentasi, suatu teknik pengumpulan data dengan cara penelusuran dan penelitian kepustakaan, yaitu mencari data mengenai obyek penelitian dan mengumpulkan data mengenai suatu hal atau variable tertentu yang berupa catatan, buku, surat kabar, artikel dan lain sebagainya.²¹ Metode ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis dan mempelajari data-data yang berupa bahan-bahan pustaka yang berkaitan serta dengan cara menelaah sumber-sumber kepustakaan tersebut.

4. Metode Pengolahan Data

Setelah sumber mengenai data yang sudah terkumpul berdasarkan sumber diatas, maka langkah selanjutnya adalah pengolahan data yang diproses yang sesuai dengan kode etik penelitian dengan langkah-langkah sebagai berikut. Studi Pustaka dilakukan melalui tahap identifikasi sumber data, identifikasi bahan politik yang diperlukan dan inventarisasi bahan yang dibutuhkan tersebut. Data yang sudah terkumpul kemudian di olah

²¹ Husain Usman, *Metodologi Penelitian Sosial* (Jakarta, Bumi Aksara 1995),h. 54.

melalui tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), Penyusunan (*reconstructing*), sistematisasi berdasarkan pokok bahasan dan sub pokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah (*systematizing*).²²

5. Metode Analisa Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan kedekatan berfikir Induktif. Yakni suatu cara penganalisaan obyek ilmiah tertentu dari ketentuan-ketentuan khusus kemudian menarik kesimpulan umum.



²² Abdul Kadir Muhammad, *Op. Cit.* h. 126.

BAB II

HISBAH MENURUT FIQH SIYASAH

A. Fiqh Siyasah dan Ruang Lingkup

1. Fiqh Siyasah

Kata “*fiqh siyâsah*” yang tulisan bahasa Arabnya adalah “الفقه السياسي” berasal dari dua kata yaitu kata *fiqh* (الفقه) dan yang kedua adalah *al-siyâsî* (السياسي).

Kata *fiqh* secara bahasa adalah faham. Ini seperti yang diambil dari ayat Alquran, yakni:

قالوا يا شعيب ما نفقه كثيرا مما تقول

Artinya: “*kaum berkata: Wahai Syu’aib, kami tidak memahami banyak dari apa yang kamu bicarakan*”.²³ Secara istilah, menurut ulama usul, kata *fiqh* berarti mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci.²⁴

Secara istilah, menurut ulama usul, kata *fiqh* berarti: العلم بالأحكام الشرعية العملية المكتسب من أدلتها التفصيلية yaitu “mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci”.

Sedangkan *al-siyâsî* pula, secara bahasa berasal dari “ساس – (أمر/دبر) يسوس” yang memiliki arti mengatur (أمر/دبر), seperti di dalam hadis:

كان بنو إسرائيل يسوسهم أنبيأؤهم أي تتولى أمورهم كما يفعل الأمراء والولاة بالرعية

²³ QS. Hud : 91

²⁴ Wahbah al-Zuhayli, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Dâr al-Fikr, 2001) vol. 1, 18.

Artinya : “Adanya Bani Israil itu diatur oleh nabi-nabi mereka, yaitu nabi mereka memimpin permasalahan mereka seperti apa yang dilakukan pemimpin pada rakyatnya”.

Agar diperoleh pemahaman yang pas apa yang dimaksud fiqh siyasah. Maka perlu dijelaskan pengertian masing-masing kata dari segi bahasa dan istilah. Kata fikih secara bahasa berarti tahu, paham dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus di bidang hukum agama, yurisprudensi islam. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.²⁵

Kamus al-Munjid dan Lisan al-Arab, kata siyasah kemudian diartikan pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuat kebijakan, pengurusan, pengawasan atau perekayasaan. Untuk selanjutnya al-siyasah kadang-kadang diartikan, memimpin sesuatu dengan cara membawa kemashlahatan.

Apabila digabungkan kedua kata fiqh dan al-siyasi maka fiqh siyasah yang juga dikenal dengan nama siyasah syar’iyyah secara istilah memiliki berbagai arti:

1. Menurut Imam Al-Bujairimi, fiqh siyasah adalah memperbagus permasalahan rakyat dan mengatur dengan cara memerintah mereka dengan sebab ketaatan mereka terhadap pemerintahan menuju kemashlahatan.²⁶

²⁵ Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan pemikiran*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 21.

²⁶ Sulaiman bin Muhammad al-Bujairimi, *Hasyiah al-Bujairima ala al-Manhaj* (Bulaq: Mushthafa al-Babi al-Halabi, t.t.), vol. 2, 178.

2. Menurut *Wuzarat al-Awqaf wa al-Syu'un al-Islamiyyah bi al-Kuwait*, atau Lembaga Kementrian, *fiqh si yasih* adalah memperbagus kehidupan manusia dengan menunjukkan pada mereka pada jalan yang dapat menyelamatkan mereka pada waktu sekarang dan akan datang, serta mengatur permasalahan mereka.²⁷
3. Menurut Imam Ibn 'Abidin, *fiqh siyasah* adalah kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat. *Siyasah* berasal dari Nabi, baik secara khusus maupun secara umum, baik secara lahir, maupun batin. Segi lahir, *siyasah* berasal dari para *sultan* (pemerintah), bukan lainnya. Sedangkan secara batin, *siyasah* berasal dari ulama sebagai pewaris Nabi bukan dari pemegang kekuasaan.²⁸

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, terdapat dua unsur penting di dalam *fiqh siyasah* yang saling berhubungan secara timbal balik, yaitu yang pertama adalah pihak yang mengatur dan yang kedua adalah pihak yang diatur.²⁹ Melihat kedua unsur tersebut, menurut Prof. H. A. Djazuli, menyatakan bahwa *fiqh siyasah* itu mirip dengan ilmu politik, yang mana dinukil dari Wirjono Prodjodikoro bahwa dua unsur penting dalam bidang politik, yaitu negara yang perintahnya bersifat eksklusif dan unsur masyarakat.³⁰

²⁷ *Wuzarat al-Awqaf wa al-Syu'un al-Islamiyyah bi al-Kuwait, Al-Mausu'at al-Fiqhiyyah* (Kuwait: Wuzarat al-Awqaf al-Kuwaitiyyah, t.t.) vol. 25, 295.

²⁸ Ibn 'Abidin, *Radd al-Muhtar 'ala al-Durr al-Mukhtar* (Beirut: Dar Ihya al-Turats al-'Arabi, 1987), vol. 3, 147.

²⁹ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2007), h.28.

³⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: Eresco, 1971)

Akan tetapi, jika dilihat dari segi fungsinya, fiqh siyasah berbeda dengan politik. Menurut Ali Syariati seperti yang dinukil Prof. H. A. Djazuli, bahwa fiqh siyasah tidak hanya menjalankan fungsi pelayanan (*khidmah*), tetapi juga pada saat yang sama menjalankan fungsi pengarahan (*ishlah*). Sebaliknya, politik dalam arti yang murni hanya menjalankan fungsi pelayanan, bukan pengarahan.³¹

Perbedaan tersebut tampak apabila disadari bahwa dalam menjalani politik di dalam hukum Islam haruslah terkait oleh kemestian untuk senantiasa sesuai dengan syariat Islam, atau sekurang-kurangnya sesuai dengan pokok-pokok syariah yang *kulli*.

Sebagai mana yang telah dijelaskan di atas, terdapat dua unsur penting didalam *Fiqh Siyasah* yang saling berhubungan secara timbal balik, yaitu: pihak yang mengatu mengatur, pihak yang diatur. Melihat unsur tersebut menurut prof. H. A. Dzajuli, Fiqh Siyasah itu mirip dengan ilmu politik, yang mana di nukil dari Wirjono Prodjodikiro bahwa³² “ Dua unsur penting dalam bidang politik, yaitu Negara yang pemerintahnya bersifat eksekutif dan unsur masyarakat³³ Ini juga dibuktikan dengan definisi politik di dalam *Penguin Encyclopedia*:

“Political Science: the academic discipline which describes and analyses the operations of government, the state, and other political organizations, and any other factors which influence their behavior, such as economics. A major concern is to establish how power is exercised and by whom, in resolving conflict within society”

Yang apabila diartikan ke dalam bahasa Indonesia

³¹ H. A. Djazuli, *Op.Cit.*h.28.

³² H. A Dzajuli, *Fiqh Siyasah, Kencana, (Jakarta, 2017), h. 28.*

³³ Wirjono Prodjodikiro, *Asas-asas ilu negar dan politik* ,(Bandung Eresco, 1971),h. 6.

"Ilmu Politik: disiplin akademis yang menggambarkan dan menganalisa operasi pemerintahan, negara, dan organisasi politik lainnya, dan faktor lain yang mempengaruhi perilaku mereka, seperti ekonomi. Perhatian utama adalah untuk menetapkan bagaimana kekuasaan dilaksanakan dan oleh siapa, dalam menyelesaikan konflik di dalam masyarakat "

Ternyata, memang di dalam definisi ilmu politik di sini, tidak disinggung sama sekali tentang kemashlahatan untuk rakyat atau masyarakat secara umum.

Perbedaan tersebut tampak apabila disadari bahwa dalam menjalani politik di dalam hukum islam haruslah terkait oleh kemestian untuk senantiasa sesuai dengan syariat islam, atau sekarang kurangnya sesuai dengan pokok-pokok syariah yang *kulli*. Dengan demikian rambu-rambu *Fiqh Siyasah* adalah: Dalil-dalil *kuilli*, baik yang tertuang di dalam al-quran maupun hadist Nabi Muhammad SAW, *Maqashid al syari'ah*, dan Kaidah-kaidah usul *Fiqh* serta cabang-cabangnya.

Oleh karena itu, politik yang didasari adat istiadat atau doktrin selain islam, yang dikenal dengan *Siyasah wadl'iyyah* itu bukanlah *Fiqh siyasah* , hanya saja selagi *siyasah wadl'iyyah* itu tidak bertentangan dengan prinsip islam, maka ia tetap dapat diterima..

2. Ruang Lingkup

Setiap ilmu mempunyai objek dan metode, maka kalau kita membicarakan suatu ilmu haruslah mengetahui apa objeknya , luas lapangan pembicaraan, bahasan dan metodenya. *Fiqh siyasah* adalah ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. Selanjutnya, Hasbi Ash Shiddieqy mengungkapkan bahwa bahasan ilmu fiqh mencakup individu, masyarakat dan Negara, meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah,

kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, criminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-hukum internasional, seperti perang, damai dan traktat.

Objek fiqh siyasah menjadi luas, sesuai kapasitas bidang-bidang apa saja yang perlu diatur, seperti peraturan hubungan warga negara dengan lembaga negara, hubungan dengan negara lain, Islam dengan non Islam ataupun pengatutan-pengaturan lain yang dianggap penting oleh sebuah negara, sesuai dengan ruang lingkup serta kebutuhan negara tersebut.

Terjadi perbedaan pendapat di kalangan ulama dalam menentukan ruang lingkup kajian *fiqh siyasah*. Ada yang membagi menjadi lima bidang. Ada yang membagi menjadi empat bidang dan lain-lain. Namun, perbedaan ini tidaklah terlalu terprinsipil.

Menurut imam al-mawardi, seperti yang dituangkan berdasarkan karangan *fiqhsiyasah* nya yaitu *Al-ahkam al-Sulthaniyyah*, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup *fiqhsiyasah* adalah sebagai berikut:³⁴

- a. *Siyasah Dusturiyyah*
- b. *Siyasah Maliyyah*
- c. *Siyasah Qadla'iyyah*
- d. *Siyasah Harbiyyah*
- e. *Siyasah Iddariyyah*

Sedangkan menurut Imn Ibn Taimiyyah, mendasarkan objek pembahasan ini pada surat An-Nisa Ayat 58 dan 59 yakni:

³⁴ Ali bin Muhammad al-Mawardi, *Al-ahkam al Sulthaniyyah wa al wilayat al-Diniyyah* (Beirut:dar al-Kutb al-Alamiyyah, 2006), Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta:Gaya Media Pratama, 2007), 13.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا أَلْسَالًا مَآثَاتِ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ..

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia supaya menetapkannya dengan adil*” (QS. An nisa 58)³⁵

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ الرَّسُولَ أَطِيعُوا لَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

Artinya: “*Wahai Orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah RasulNya dan orang-orang yang memegang kekuasaan diantara kamu*” (QS An-nisa 59)”

Ayat 58 berkaitan dengan mereka yang memegang kekuasaan (pemerintahan), yang punya kewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak, dan menetapkan hukum dengan adil. Sedangkan ayat 59 berkaitan dengan hubungan antara penguasa dan rakyat dar dalam kalangan militer maupun kalangan lain wajib mentaati Allah dan RasulNya serta mematuhi pemerintah.³⁶ Dan dalam kitabnya tersebut Ibnu Taimiyah membagi ruang lingkup *fiqh Siyasah* adalah sebagai berikut:

- a. *Siyasah Qadla'iyyah*
- b. *Siyasah Idariyyah*
- c. *Siyasah Maliyyah*
- d. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah*

Sementara Abdul Wahhab Khalaf berpendapat Fikih siyasah adalah membuat peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemashlahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan

³⁵ QS An nisa 58

³⁶ Ibn Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyat fi islah al Ra'iyat, dar Al-Kutub al Arabiyat, Beirut, 1966, h. 4.*

mereka.³⁷ Dan Abdul Wahhab Khallaf mempersempitnya menjadi tiga bidang kajian saja, yaitu:³⁸

- a. *Siyasah Qadla'iyyah*
- b. *Siyasah Dauliyyah*
- c. *Siyasah Maliyyah*

Salah satu dari ulama terkemuka di Indonesia, Hasby Ashiddieqy, menyatakan bahwa obyek kajian fikih siyasah berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentadbirannya, dengan mengingat persesuaian pentadbiran ini dengan jiwa syari'ah yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu nash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap,³⁹ dan Hasby membagi ruang lingkup *Fiqh Siyasah* menjadi delapan bidang beserta penerangannya, yaitu:⁴⁰

- a. *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan).
- b. *Siyasah Tasyri'iyyah Syar'iyyah* (kebijaksanaan tentang penetapan hukum)
- c. *Siyasah Qadla'iyyah Syar'iyyah* (kebijaksanaan peradilan).
- d. *Siyasah maliyyah syar'iyyah* (kebijaksanaan ekonomi dan moneter).
- e. *Siyasah Idariyyah syar'iyyah* (kebijaksanaan administrasi nrgara).
- f. *Siyasah Dauliyyah /siyasah Kharijiyyah Syar'iyyah* (kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional).

³⁷ Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyasat al-Syar'iyat, Dar al-Anshor, Qahirat*, 1977, h..5.

³⁸ *Ibid.* 67.

³⁹ Hasby Ash Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyyah*, Madah Yogyakarta, h. 28.

⁴⁰ Djazuli, *Op.Cit.h.* 30.

- g. *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah* (politik pelaksanaan undang-undang).
- h. *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah* (politik peperangan).

Menurut Sayuthi Pulungan Fiqh siyasah dibagi menjadi empat bagian yakni:

- a. *Siyasah Dusturiyyah*
- b. *Siyasah Maliyah*
- c. *Siyasah Dauliyah*
- d. *Siyasah Harbiyah*

Siyasah Dusturiyah menurut tata bahasanya terdiri dari dua suku kata yaitu siyasah itu sendiri serta dusturiyah. Arti Siyasah dapat kita lihat di pembahasan diatas, sedangkan Dusturiyah adalah undang-undang atau peraturan. Secara pengertian umum siyasah Dusturiyyah adalah keputusan kepala Negara dalam mengambil keputusan atau undang-undang bagi kemashlahatan umat. Sedangkan menurut Pulungan Siyasah Dusturiyah adalah hal yang mengatur atau kebijakan yang diambil oleh kepala negara atau pemerintah dalam mengatur warga negaranya. Hal ini berarti Siyasah Dusturiyah adalah kajian terpenting dalam suatu Negara. Karena hal ini menyangkut hal-hal yang mendasar dari suatu negara. Yaitu keharmonisan antara warga negara dengan kepala negaranya.

B. Sejarah Al-Hisbah

Hisbah secara terminologi diambil dari kata HSB yang berarti menghitung (reckoning dan computing) berarti pula kalkulasi, berpikir (thinking), memberikan opini, pandangan dan lain-lain. Sedangkan menurut

John L. Esposito, kata hisbah secara harfiah berarti jumlah, hitungan, atau upah, hadiah, pahala. Namun, secara teknis, ia mengandung arti institusi negara untuk mendukung kebaikan dan mencegah kemungkaran (al-amru bi al-ma'ruf wa al-nahyu 'an al-munkar). Institusi hisbah didefinisikan oleh Abdul hadi sebagai sistem “ yang membuat seseorang bisa berlaku benar dalam perilaku mereka.” Dalam kata lain ia adalah institusi check and balances

Hisbah adalah salah satu institusi yang diletakkan langsung oleh Rasulullah saw, pribadi beliau sendiri adalah muhtasib pertama di dalam Islam. Dalam sebuah riwayat diceritakan , pernah suatu hari Rasulullah berjalan ke pasar dan menghampiri penjual makanan, beliau lalu memasukkan tangannya ke dalam tumpukan makanan, beliau terkejut mendapati tangannya basah, dan berkata:” Apa ini wahai penjual makanan ?”, penjual itu menjawab: “ makanan itu terkena hujan ya Rasulullah.” Beliau berkata:” mengapa tidak kamu letakkan di atas, agar bisa dilihat orang. Barang siapa menipu maka ia bukan dari golongan kami !”. (riwayat Muslim). Dalam riwayat yang lain Rasulullah pernah bersabda: “ sesungguhnya para pedagang adalah orang yang curang !. Para sahabat bertanya: “ wahai Rasulullah bukankah Allah telah menghalalkan jual beli ?”, beliau menjawab: “ya’ tetapi mereka bersumpah kemudian berdosa, dan berbicara kemudian berdusta”. (riwayat Turmudzi).⁴¹ Rasulullah juga pernah menolak permintaan para sahabatnya agar menentukan harga yang layak bagi kaum muslimin karena harga-harga di pasar sangatlah tinggi.

⁴¹ Hafas Furqani, Hisbah: Institusi Pengawas Pasar Dalam Sistem Ekonomi Islam (Kajian Sejarah Dan Konteks Kekinian), Prosiding Simposium Nasional Sistem Ekonomi Islami II, “ Sinergi Sektor Riil & Sektor Keuangan untuk Kebangkitan Sistem Ekonomi Islami Di Indonesia , malang 28-29 mei 2004, Universitas Brawijaya

Disamping memperhatikan akhlak yang mulia, Nabi SAW juga memperhatikan pelebagaan penegakan dan pelestarian nilai-nilai dengan memerintahkan setiap orang untuk melakukan *amar ma'ruf nahi munkar*. Dalam sejumlah hadis, Nabi diriwayatkan selalu menekankan peran ini sebagai muslim.⁴² Beliau sendiri, seringkali, melakukan inspeksi pasar untuk meninjau pedagang melakukan kecurangan atau tidak. Setiap kali beliau menemukan orang yang melakukan kecurangan, beliau pasti melarangnya.⁴³ Tugas ini beliau emban baik dalam kapasitasnya sebagai Nabi maupun sebagai kepala negara Islam.⁴⁴

Setelah Nabi wafat tradisi *al-hisbah* ini masih tetap berlanjut pada sahabat Umar bin Khathab, ia menugaskan Abdullah bin Utbah menjadi pengawas pasar Madinah. Umar sangat tegas dalam memberlakukan *al-hisbah* sehingga ia pernah memerintahkan membakar rumah Rasyid ats-Tsaqafi karena ia tertangkap menjual minuman keras.⁴⁵ Juga diriwayatkan bahwa Umar bin Khatthab pernah memukul penyewa unta untuk transfortasi lantaran membebani unta sewanya itu terlalu berat.⁴⁶

Masa pasca sahabat besar, eksistensi *al-hisbah* semakin kuat bahkan menjadi lembaga resmi, walaupun peraturan-peraturan resmi yang berkaitan dengan *alhisbah* pertama kali muncul pada masa Umar bin Khathab, tetapi istilah *wilayah al-hisbah* sendiri baru dikenal pada masa al-Mahdi bin al-Abbas (158-169).

⁴² Al-Ghazali, Muhammad ibn Muhammad, *Ihya Ulum al-din*, Isaal Bab al-Halabi

⁴³ Al-Husaini, Musa, The Institution Of Hisbah in Early Islam, *The Islamic review and Arab Affairs*, London:1969.

⁴⁴ Ibn al-Ukhuwwah, *Ma'alim al Qurba fi Ahkam al hisbah*, Levi Reuben (penerjemah dan editor), London: Luzac &Co, 1938.

⁴⁵ Athiyah Musyrifah, *al-Qadha fi al-Islam*, Syirkah asy,Syarq al ausath, h. 182.

⁴⁶ Hasbi Ash-Shiddieqi, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, h. 99.

Mu'jam al Wasith menerangkan definisi hisbah sebagai sebuah lembaga yang dibentuk oleh negara Islam dengan mengangkat seorang kepala yang bertugas mengawasi urusan umum, harga dan adab umum.

- a. Berdasarkan definisi tersebut, setidaknya ada tiga poin penting mengenai institusi hisbah, yaitu: Bahwa hisbah adalah sebuah lembaga (departemen) yang secara khusus dibentuk oleh pemerintah.
- b. Tugas utamanya adalah melakukan amar makruf nahi mungkar.
- c. Tugas hisbah yang lebih spesifik adalah mengawasi berbagai kegiatan ekonomi di pasar, menjaga mekanisme pasar berjalan normal dan tidak terdistorsi, dan melakukan tindakan korektif ketika terjadi distorsi pasar.

Hisbah pada masa Umar bin al-Khattab Khalifah Umar Ibn al-Khattab merupakan khalifah yang mempunyai sistem pemerintahan yang sangat baik. Beliau dengan sangat sungguh-sungguh menerapkan nilai-nilai ajaran Islam yaitu al-Qur'an dan Sunnah dalam menjalankan tugasnya sebagai khalifah. Beliau menjadikan dua sumber hukum tersebut sebagai pijakan dalam memerintah kaumnya. Tujuan menjalankan syariat Islam dengan sungguh-sungguh itu diletakkan adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban untuk menjaga rakyat, merealisasikan sistem pemerintahan Islam yang baik, dan menegakkan keadilan dan toleransi yang diajarkan oleh Islam. Prinsip tanggung jawab terhadap kesejahteraan masyarakat menjadi pilar pemerintahan beliau. Prinsip dan nilai-nilai yang menjadi dasar pemerintahan beliau telah beliau nyatakan semenjak beliau diangkat sebagai khalifah. Pada awal khutbahnya, Umar menyebutkan tiga macam objek politiknya yang akan beliau jalankan, yaitu sistem

pengelolaan harta umum, upaya menegakkan keadilan di tengah-tengah masyarakat, dan politik perluasan wilayah dan mensejahterakan masyarakat. Selama beliau menjadi pemimpin kaum muslim, beliau sangat menekankan pentingnya pengawasan atau *hisbah* dalam kehidupan sehari-hari. Peran *hisbah* pada masa itu diperintahkan dan dicontohkan langsung oleh beliau.⁴⁷

Inti *hisbah* pernah beliau katakan dalam sebuah janjinya kepada rakyat: “Aku hanya akan menarik pajak atau upeti dengan semestinya dan aku hanya akan membelanjakannya di dalam jalan yang benar. Aku akan menambah bagian kalian dari baitul maal dan akan melindungimu, insya Allah. Aku tidak akan menjerumuskan kalian ke dalam bahaya. Jika kalian sedang ditugaskan sebagai utusan, maka aku akan menjaga keluarga kalian sampai kalian pulang. Maka bertakwalah kepada Allah wahai hamba hamba Allah. Bantulan aku dalam menjalankan *amar ma'ruf nahi munkar* dan berilah nasehat kepadaku selama aku menjadi pemimpin kalian”.⁴⁸

Begitu pula beliau telah memberikan nasehat kepada rakyatnya betapa pentingnya pengawasan yang harus dilakukan oleh setiap individu masyarakat dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sesuai dengan ajaran Islam. Beliau berkata : “Hisablah diri kamu sekalian sendiri sebelum kalian dihisab, dan timbanglah diri kalian sendiri sebelum ditimbang dan hiasilah dirimu (dengan amal yang baik) untuk Hari Kiamat” Dalam hal jika terdapat permasalahan di masyarakat maka Umar

⁴⁷ Abdul Wahhab an-Najjar, *al-Khulafa' al-Rasyidun*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, Cet.2, 1990, h. 209.

⁴⁸ Abbas Mahmud Al Akkad, *Abqariyatu Umar*, Terj.Gazirah Abdi Ummah “Kejeniusan Umar”, Jakarta: Pustaka Azzam, 2002, hlm. 95

berjanji akan selalu menangani langsung dan tidak mewakilkannya kepada orang lain. Akan tetapi jika beliau berhalangan maka akan diutus wakil yang jujur dan dapat beliau percaya untuk menyelesaikan permasalahan. Jika utusan tersebut menjalankan amanat dengan baik, maka Umar akan memberi penghargaan kepadanya. Akan tetapi jika utusan tersebut tidak melaksanakan tugasnya dengan baik, maka Umar akan menghukumnya.

Diriwayatkan pula bahwa Umar pernah berkeliling ke pasar-pasar dengan membawa *dirrah*, yaitu tongkat kecil yang ia gunakan untuk memberi pelajaran. Beliau berjalan dengan membawa *dirrah* tersebut, dan bila beliau melihat sebuah penyimpangan yang dilakukan oleh seseorang, maka ia akan menghukumnya dengan *dirrah* tersebut.⁴³ Umar melakukan fungsi hisbah dimana ia sendiri adalah sebagai *muhtasib*. Ia melakukan pengawasan terhadap kondisi masyarakatnya adalah dengan maksud agar beliau mengetahui orang-orang yang membutuhkan dan teraniaya, mengetahui orang-orang yang mempunyai masalah, mencegah kegiatan berbahaya, dan lainnya. Selain pengawasan yang beliau lakukan langsung oleh beliau, beliau juga mengutus atau menugaskan orang lain untuk melakukan pengawasan dan berperan sebagai *muhtasib*.

C. Tugas dan Wewenang Hisbah

Tugas lembaga *al- hisbah* adalah memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan petugas-petugas *al- hisbah*. Tugas hakim ialah memutuskan perkara terhadap perkara-perkara yang disidangkan dan menghukum yang kalah serta mengembalikan

hak orang yang menang. Sedangkan tugas *muhtasib* adalah hanya mengawasi berlakunya undang-undang dan adab-adab kesusilaan dan tidak boleh dilanggar oleh siapapun. Jadi, kedudukan lembaga peradilan lebih tinggi dari pada *al-hisbah*.⁴⁹ Tugas pejabat *al-hisbah* adalah *amar ma'ruf nahi munkar*, baik yang berkaitan dengan hak Allah, hak Hamba, dan hak yang bertalian dengan keduanya (Allah dan hamba).⁵⁰

Adapun hak Allah, misalnya, melarang mengonsumsi minuman keras, melarang melakukan hal-hal yang keji, berbuat zina, dan perbuatan munkar lainnya serta melarang orang-orang yang tidak kapabel untuk bertakwa. Sedangkan yang berkaitan dengan hak hamba adalah menyangkut kepentingan umum, seperti mencegah penduduk membangun rumah yang mengakibatkan sempitnya jalan-jalan umum, mengganggu kelancaran lalu lintas, dan melanggar hak-hak sesama warga. Dan yang berkaitan dengan hak kedua-duanya (hak Allah dan hamba), misalnya, melarang berbuat curang dalam muamalah, seperti melarang jual beli yang dilarang syariat, penipuan dalam takaran dan timbangan, menegakkan hak asasi manusia seperti mencegah buruh membawa beban diluar batas kemampuannya atau kendaraan-kendaraan yang mengangkut barang melebihi kuota. Jadi, seorang *muhtasib* harus mampu mengajak masyarakat menjaga ketertiban umum.

Adapun fungsi hisbah secara detail yakni:

- a. Pengawasan terhadap kecukupan barang dan jasa di pasar. Al-Hisbah melalui muhtashibnya harus selalu mengontrol ketersediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, misalnya kebutuhan pokok (sandang,

⁴⁹ Hasbi Ash-Shieddieqi, *peradilan dan Hukum Acara Islam*, h. 99.

⁵⁰ Muhammad Salami, *Nizham al-Hukmi Muqarinan bi an-Nuzhum al-Muashirah*, h. 264,

pangan, papan, jasa kesehatan, jasa pendidikan, dan lain-lain). Dalam kasus terjadinya kekurangan barang-barang ini al Muhtashib juga memiliki otoritas untuk menyediakan sendiri secara langsung.

- b. Pengawasan terhadap industri. Dalam industri ini tugas muhtashib adalah pengawasan standar produk, ia juga mempunyai otoritas untuk menjatuhkan sanksi terhadap perusahaan yang terbukti merugikan masyarakat atau negara. Ia juga harus membantu memecahkan perselisihan antara majikan dengan buruh, jika perlu menetapkan upah minimum.
- c. Pengawasan atas jasa. Penipuan dan berbagai ketidakjujuran lainnya lebih mudah terjadi di pasar jasa dari pada pasar barang. Al Muhtashib memiliki wewenang untuk mengawasi apakah para penjual jasa seperti dokter, dan sebagainya telah melakukan tugasnya secara layak atau belum, pengawasan atas jasa ini juga berlaku atas penjual jasa tingkatan bawah, seperti buruh pabrik dan lain-lain.
- d. Pengawasan atas perdagangan, Al Muhtashib harus mengevaluasi pasar secara umum dan berbagai praktek dagang yang berbeda-beda secara khusus. Ia harus mengawasi timbangan dan ukuran, kualitas produk, menjamin pedagang dan agennya tidak melakukan kecurangan dan praktik yang merugikan konsumen.
- e. Perencanaan dan Pengawasan Kota dan pasar. Al Muhtashib berfungsi sebagai pejabat kota untuk menjamin pembangunan rumah atau toko-toko dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum, sehingga memberikan keamanan bagi publik.
- f. Pengawasan terhadap keseluruhan pasar. Al Muhtashib harus menjamin segala bentuk kebutuhan agar persaingan di pasar dapat berjalan dengan

sehat dan islami, misalnya menyediakan informasi yang transparan bagi para pelaku pasar, menghapus berbagai restriksi untuk keluar dan masuk pasar, termasuk membongkar berbagai praktek penimbunan (ikhtikar).

Yang lebih menarik, Ibnu Taimiyah memposisikan *al hisbah* tidak sekedar sebagai perangkat ekonomi, tetapi memiliki fungsi religius dan sosial. Ia menyatakan, ” Muhtashib harus memerintahkan semua yang berada di bawah wewenangnya untuk melaksanakan sholat Jum’at, menunaikan sholat wajib lainnya, menegakkan kebenaran, membayar kembali simpanan, melarang perbuatan buruk, seperti berkata dusta, mengurangi timbangan dan takaran lainnya, melakukan penipuan pada masalah industri, perdagangan, agama dan sebagainya.

Fungsi *muhtasib* meliputi hak Allah dan manusia (kewajiban berkenaan dengan sholat, memelihara masjid, masalah komunitas, urusan pasar, dan sebagainya).

Al hisbah didirikan sebagai kontrol dari pemerintah melalui kegiatan perorangan yang khususnya memiliki garapan bidang moral, agama dan ekonomi dan secara umum berkaitan dengan kehidupan kolektif atau publik Islam. Di masa kini, tidak ada lembaga tunggal yang bisa dikomparasikan dengan *hisbah*.

Di Indonesia pekerjaan dari *hisbah* itu kini dilakukan oleh berbagai menteri dan departemen yang berbeda. Selain itu, dalam perbankan syariah, para ulama yang berkompeten terhadap hukum-hukum syariah memiliki fungsi dan peran yang amat besar, yaitu sebagai Dewan Pengawas Syariah.

Sedangkan untuk mengatasi praktik-praktik korupsi dan memperbaiki citra Indonesia sebagai negara yang korup, maka pemerintah membentuk

KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), untuk membantu tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang sudah ada, sehingga diharapkan dengan adanya pengawasan yang ketat itu maka tingkat korupsi di Indonesia dapat ditekan, sehingga dapat mempercepat proses perbaikan ekonomi di Indonesia. Tetapi apa yang terjadi, orang-orang yang duduk dilembaga-lembaga pengawas malah ada (kalau tidak boleh dikatakan banyak) menjadi aktor yang merugikan negara

Ombudsman dalam Fiqh siyasah termasuk ke dalam *dan wilayat alhisbah* yang merupakan lembaga peradilan perkara-perkara awam sesama warganya baik perdata maupun pidana.

Wilayah al-Hisbah menurut al-Mawardi adalah wewenang untuk menjalankan amar ma'ruf ketika yang ma'ruf mulai ditinggalkan orang dan mencegah yang munkar ketika mulai dikerjakan orang.

Sehingga *wilayah al hisbah* adalah suatu kekuasaan peradilan yang khusus menangani persoalan-persoalan moral dan wewenangnya lebih luas dari dua peradilan lainnya yakni *wilayah al qada* (peradilan biasa) dan *wilayah al-mazalim* (peradilan khusus para penguasa dan keluarganya).⁵¹

Wewenang *Wilayah al-Hisbah* menekankan ajakan untuk berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran, dengan tujuan mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Namun demikian sebagai lembaga peradilan, para petugas al hisbah yang disebut al muhtasib berhak

⁵¹ Basic Djalil "Peradilan Islam" h.127

untuk mengenakan hukuman terhadap pelanggar amar ma'ruf nahi munkar tersebut sehari dengan hukuman yang dicontohkan syara.⁵²

Tugas-tugas hisbah dibagi menjadi dua bagian yakni menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak bersama antara hak-hak Allah SWT dan hak-hak manusia. Dan bagian kedua, melarang dari kemungkaran yang meliputi melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak-hak manusia, serta yang terkait dengan hak bersama antara hak-hak Allah SWT dan hak-hak manusia⁵³

Dimaksudkan penguasa dalam definisi ini menurut al-Mawardi adalah seluruh jajaran pemerintahan mulai dari pejabat tertinggi sampai pejabat paling rendah.

Menurut kajian Hukum Islam keberadaan lembaga pengawas sangat penting, hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu firman Allah SWT dalam surat Ali-Imran ayat 104 yang berbunyi :

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya : *Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.*

Disini menunjukkan arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan, dalam bahasa al-Qur'an "segolongan umat" yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy an al-munkar*, meskipun

⁵² Al-Muhtasib (petugas Hisbah) adalah pihak pertengahan antara hakim dengan wali pidana, Imam al-Mawardi, al-Ahkam as-Sultaniyyah, alih bahasa Fadli Bahri, h. 400.

⁵³ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, h. 1939

al-Qur'an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari lembaga pengawasan tersebut.

Didalam fiqh siyasah ada yang namanya *wilayat Hisbah*. *Wilayat al-Hisbah* terdiri dari dua kata, yaitu kata wilayah dan hisbah, Secara etimologis berarti “melakukan suatu perbuatan baik dengan penuh perhitungan”. Dalam terminologi Islam, hisbah berarti “lembaga peradilan Islam yang khusus menangani kasus moral dan berbagai bentuk maksiat yang tidak termasuk wewenang peradilan biasa dan peradilan madzalim” (peradilan yang khusus menangani tindak pidana penguasa).⁵⁴

Hasby Asshiddiqie dalam bukunya Peradilan dan Hukum Acara Islam menerangkan bahwa hisbah merupakan tugas keagamaan, masuk ke dalam bidang *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Tugas ini merupakan suatu tugas fardlu yang harus dilaksanakan oleh penguasa.

Al-Mawardi mendefinisikan hisbah dengan “memerintah berbuat kebaikan jika kebaikan itu ternyata tidak dikerjakan, dan melarang kemungkaran jika ada tanda-tanda bahwa kemungkaran itu dikerjakan”. Karena itu menurut teori al-Mawardi, hisbah merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Orang yang menjalankan tugas itu disebut muhtasib atau wali al-hisbah atau nazir fi'ilhisbah. Biasanya seorang muhtasib diambilkan dari kalangan yuris. Dia mempunyai kebebasan untuk memutuskan suatu perkara atas dasar *'urf* (kebiasaan).⁵⁵

⁵⁴ *Ensiklopedi Islam*, edisi baru, h. 5

⁵⁵ Nur Mufid, *Lembaga-Lembaga Politik Islam Dalam al-Ahkam as-Sultaniyyah* (Karya AlMawardi), h. 63.

Wilayat al-Mazalim telah terkenal sejak dahulu. Kekuasaan ini terkenal dalam kalangan persia dan dalam kalangan bangsa arab di zaman jahiliyah. Di masa Rasul SAW masih hidup, maka Rasul sendiri yang menyelesaikan segala rupa pengaduan terhadap kezaliman para pejabat. Para Khalifah tidak mengadakan lembaga ini, karena anggota-anggota masyarakat pada masa itu masih dapat dipengaruhi oleh ajaran-ajaran agama. Pertengkaran-pertengakaran yang terjadi di antara mereka dapat diselesaikan oleh pengadilan biasa.⁵⁶

Akan tetapi di akhir pemerintahan Ali beliau merasa perlu mempergunakan tindakan-tindakan yang keras dan menyelidiki pengaduan-pengaduan terhadap penguasa-penguasa yang berbuat kezaliman. Umar Ibn Abd Azis adalah seorang Khalifah yang mempertahankan kebenaran dan membela rakyat dari kezaliman. Oleh karenanya beliau mengembalikan harta-harta rakyat diambil oleh Bani Umayyah secara zalim.

⁵⁶ Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, h. 94.

BAB III

GAMBARAN UMUM TENTANG OMBUDSMAN

D. Ombudsman

1. Asal Usul dan Perkembangan Ombudsman

Dari hasil kajian diketahui bahwa pranata⁵⁷ Ombudsman berasal dari Swedia. Institusi pengawasan bernama Ombudsman pertama kali lahir di Swedia. Meskipun demikian pada dasarnya Swedia bukanlah negara pertama yang membangun sistem pengawasan Ombudsman. Ombudsman pertama dibentuk oleh raja Charles XII di Swedia pada tahun 1700-an dengan nama *King's Highest Ombudsman*. Selama satu setengah abad berlalu, institusi ombudsman baru dikenal di Swedia. Setengah abad setelahnya barulah sistem Ombudsman ini menyebar ke berbagai penjuru dunia. Setelah raja Charles XII di Swedia membentuk *Office Of The King's Highest Ombudsman*, Parlemen Swedia juga mengukuhkannya dengan membentuk Ombudsman Parleментар pada tahun 1809.⁵⁸

Pranata Ombudsman ternyata memiliki sejarah yang amat panjang. Claes Eklundh (salah seorang mantan ketua Ombudsman Swedia), mengemukakan bahwa cikal bakal (*prototype*) lembaga Ombudsman bermula dari adanya Ombudsman Raja (*King's Ombudsman*) yang dibentuk oleh Raja Charles XII⁵⁹ pada tahun 1713. Belakangan pranata tersebut lebih dikenal dengan sebutan *Chancellor of Justitie*

⁵⁷ Pranata adalah norma atau aturan mengenai suatu aktivitas masyarakat yang khusus. Norma /aturan dalam pranata berbentuk tertulis dan tidak tertulis.

⁵⁸ M. Makhfudz, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Pertama, (Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013), h. 132-133.

⁵⁹ Raja Charles XII terkenal sebagai salah seorang raja absolut di Swedia. Pemerintah terpusat di tangan raja. Raja Charles meninggal dunia tahun 1718

(*Justitiekanseler*). Latar belakang pengangkatan *Chancellor of Justitie* oleh Raja Charles XII pada waktu itu, adalah sebagai upaya untuk mengatasi kekacauan di negeri itu akibat ditinggal ke luar negeri selama 13 tahun. *Chancellor of Justitie* tersebut hingga kini masih ada, sehingga sebenarnya ada dua model Ombudsman di Swedia saat ini. *Chancel or of Justitie* berfungsi untuk mel⁶⁰akukan pengawasan dan penuntutan atas nama Raja . Berdasarkan fungsi yang demikian itu, maka *Justitie kanseler* tidak ubahnya dengan jaksa penuntut Umum di Indonesia.

Setelah Raja Chrles XII meninggal dalam tahun 1718, kekuasaan pemerintahan di Swedia berada di bawah pengaruh yang kuat dari parlemen dan antara tahun 1766-1772 Parlemen Swedia (*Riksdag*) berhak untuk menunjuk *Chancellor of Justitie*. Akan tetapi setelah itu, hingga kejatuhan Raja Gustavus Adolphus dalam Tahun 1809 pengangkatan *Chancellor of Justitie* kembali menjadi hak prerogatif Raja.

Bersamaan dengan jatuhnya raja Gustavus Adolphus, *Riksdag* melakukan reformasi konstitusi dengan berdasarkan prinsip-prinsip perimbangan kekuasaan antara Raja dengan *Riksdag*. Berdasarkan prinsip tersebut, maka di dalam konstitusi Swedia yang baru, di tetapkan bahwa *Chancellor of Justitie* ditunjuk oleh Raja, sedangkan *Riksdag* sendiri, juga diberi kewenangan untuk mengangkat seorang Ombudsman yang dinamakan *Justitie Ombudsman*. Ombudsman yang dimaksud haruslah seorang yang dikenal memiliki kemampuan yang luas dalam bidang hukum. tugasnya adalah sebagai wakil *Riksdag* dalam melakukan supervise, mengamati pelaksanaan peraturan-peraturan dan keputusan-

keputusan yang dibuat oleh hakim dan pejabat-pejabat pemerintahan⁶¹. Seperti halnya *Chancellor of Justice*, *Justice Ombudsman* juga adalah seorang penuntut umum (*prosecutor*).

Perbedaan antara *Chancellor of Justice* dan *Justice Ombudsman* adalah, bahwa *Chancellor of Justice* melakukan tugas-tugas sesuai kepentingan Raja, sedangkan *Justice Ombudsman* mewakili *Riksdag* untuk melindungi hak-hak warga Negara⁶². *Justice Ombudsman* itulah yang kini lebih dikenal sebagai pranata Ombudsman, yakni *Parliamentary Ombudsman*. Oleh sebab itu, Ombudsman dalam tipenya yang asli tidak lain ialah seorang pejabat publik yang diangkat oleh parlemen untuk menjalankan tugas-tugas Parlemen. Jadi mereka seolah-olah merupakan tangan kanan parlemen.

Kini berdasarkan kontribusi Swedia yang masih berlaku, tugas utama seorang Ombudsman seperti ditentukan di dalam Pasal 96, adalah untuk mengawasi agar tugas dan pelaksanaan badan-badan peradilan dan organ-organ administrasi benar-benar sesuai dan memperhatikan undang-undang serta peraturan lain yang telah ditentukan, disamping itu ia harus menuntut berdasarkan hukum barang pelanggaran-pelanggaran hukum akibat suatu pertimbangan yang berat sebelah atau motif lainnya, atau tidak memenuhi kewajibannya dengan memuaskan. Pengawasan yang dilakukan oleh seorang ombudsman itu juga meliputi masalah jalannya peradilan dan eksekusi putusan peradilan, juga pengawasan terhadap cara-

⁶¹ Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara (Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, (Yogyakarta, 2016, LaksBang PRESSindo),h. 7.

⁶² United States Ombudsman Association, *Public Sector Ombudsman*. h .37.

cara kepolisian melakukan penyelidikan/pemeriksaan agar jangan sampai terjadi pelanggaran hak-hak asasi seseorang tersangka.⁶³

Jadi, tujuan utama diadakannya Ombudsman pada awalnya adalah untuk mengawasi badan-badan peradilan dan organ-organ administrasi (pemerintah) agar menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan hukum. Ombudsman dapat dikatakan sebagai wakil Parlemen dalam mengawasi tindak tanduk aparat pemerintah dan peradilan.

Kurang lebih seratus tahun kemudian, yakni tahun 1919 pranata Ombudsman model Swedia tersebut ditiru oleh Negara bekas jajahan Swedia, yakni Finlandia. Finlandia sekaligus menempatkan dirinya sebagai Negara pertama di dunia yang mengadopsi lembaga Ombudsman. Negara berikutnya adalah Denmark tahun 1955. Akan tetapi Ombudsman Denmark agak berbeda dengan model Ombudsman di dua Negara pendahulunya. Perbedaannya terletak pada kewenangan atau kompetensinya, dimana Ombudsman Denmark tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi aparat peradilan, juga tidak memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai penuntut umum depan sidang pengadilan. Ombudsman Denmark hanya mengawasi tindak tanduk aparat pemerintah. Namun demikian model Ombudsman Denmark inilah banyak ditiru dewasa ini oleh berbagai negara, terutama di Eropa dan belahan bumi lainnya. Model Ombudsman modern, sedangkan model Ombudsman Swedia dan Finlandia dapat disebut sebagai model Ombudsman klasik.

Setelah Finlandia dan Denmark, Negara berikutnya yang mendirikan Ombudsman adalah New Zealand dan Norwegia. kedua

⁶³ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang segi Kontrol terhadap pemerintah* (Edisi ke II dengan revisi), (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1993). h. 96

Negara tersebut mendirikan lembaga Ombudsman dalam tahun yang sama, yakni tahun 1962. Pola Ombudsman yang ditiru oleh kedua Negara tersebut adalah pola Ombudsman Denmark. New Zealand adalah Negara pertama di luar Eropa dan yang berbahasa Inggris (*English speaking country*) yang mendirikan lembaga Ombudsman. Inggris sendiri yang semula ragu-ragu untuk mendirikan lembaga Ombudsman, dalam tahun 1967 akhirnya mengikuti jejak New Zealand, akan tetapi tidak mempergunakan istilah Ombudsman melainkan *Parliamentary Commissioner for Administration* atau sering disingkat PCA.

Pada waktu-waktu berikutnya setelah Inggris, banyak Negara yang seolah-olah berlomba-lomba membentuk lembaga Ombudsman, dimulai dari beberapa negara bagian Kanada (1967), disusul Tanzania (1968), Hawaii (1969), Israel (1971), Australia (1977), di tingkat federal, 1972-1979 di tingkat negara bagian), Austria (1977), Spanyol (1981), Belanda (1981) dan Amerika Latin.⁶⁴

Kini lebih dari seratus negara termasuk sejumlah Negara di kawasan Asia Afrika mendirikan lembaga Ombudsman termasuk India. Ombudsman di India dinamakan *lok Ayukta*. Melihat penyebaran lembaga Ombudsman saat ini hampir seluruh kawasan dunia, maka bahwa adanya lembaga Ombudsman di suatu Negara tidak terkait dengan suatu system hukum atau sistem pemerintahan tertentu.⁶⁵ Ombudsman ada di Negara-negara dengan sistem hukum *Anglosaxon* dan juga ada di Negara-negara dengan system hukum *civil law*. Ombudsman ada di Negara-negara

⁶⁴ Roy Gregory and Philip Giddings, *The Ombudsman Institution Growth and Development*. h. 19-20.

⁶⁵ *Ibid* Galang Asmara..h. 8

dengan system pemerintahan Parlementer maupun negara-negara dengan system pemerintahan Presidensil. Ombudsman juga tidak terikat dengan bentuk negara federal dan ada pula di negar-negara kesatuan kerajaan maupun Republik. Ombudsman juga tidak terikat dengan suatu sistem ideologi.

2. Berbagai Model Ombudsman

Ombudsman kini dapat ditemukan di hampir seluruh penjuru dunia. Di setiap benua dapat ditemukan institusi Ombudsman.⁶⁶ Seperti dikemukakan bahwa saat ini sudah lebih 100 negara yang telah mengadopsi pranata Ombudsman. Dilihat dari kedudukannya, saat ini Ombudsman ada di lingkungan pemerintahan, Ombudsman ada di perusahaan-perusahaan, rumah sakit, universitas. Ombudsman ada di lingkungan media masa dan berbagai institusi lainnya.⁶⁷

Kalau memperhatikan berbagai Ombudsman yang ada dewasa ini, maka akan di temukan berbagai model Ombudsman. Ada yang disebut Ombudsman publik (*public sector ombudsman*)⁶⁸. Dan ada yang dinamakan Ombudsman Privat (*private sector ombudsman*)

Pada Ombudsman publik, ketua atau juga anggota ombudsman diangkat oleh pejabat publik, yaitu pejabat pemerintahan atau parlemen atau dari berbagai pejabat publik. Ombudsman privat adalah sebaliknya, baik ketua maupun anggotanya tidak diangkat oleh pejabat publik dan

⁶⁶ Antonius Sujata dan R.M. Surachman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman International*, Sebuah Antologi, Komisi Ombudsman Nasional, 2002, h. 33.

⁶⁸ United States Ombudsman Association, "*The Ombudsman*", paper Nasional Conference of state Legislatures, 1999, New Oriens, Lousiana, 1999.

biasanya hanya untuk kepentingan suatu organisasi swasta atau suatu kelompok masyarakat tertentu.

Dilihat dari aparat atau lembaga yang diawasi, dapat di temukan Ombudsman yang hanya mengawasi aparat atau lembaga pemerintahan (eksekutif) dan ada Ombudsman yang selain mengawasi lembaga eksekutif juga mengawasi lembaga peradilan (yudisial). Ombudsman Swedia, dan Finlandia adalah contoh Ombudsman yang mengawasi aparatur lembaga yudisial selain eksekutif. Ombudsman Indonesia pada mulanya menurut keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2000 juga merupakan Ombudsman yang mengawasi aparat peradilan dan aparat pemerintah, sedangkan Ombudsman Inggris, Norwegia, Australia merupakan contoh Negara yang mengawasi aparat pemerintah tanpa ada kewenangan untuk mengawasi lembaga peradilan.⁶⁹

Dalam hubungannya dengan kompetensi absolut, Ombudsman dapat dibedakan atas Ombudsman yang hanya mengawasi tindakan administrasi (*maladministrasi*) dan ombudsman yang selain hak asasi manusia. Ombudsman-ombudsman generasi pertama seperti Ombudsman Swedia, Finlandia, Norwegia, Denmark dan Ombudsman lain-lainnya yang umumnya berada di kawasan Eropa adalah Ombudsman yang hanya di beri wewenang untuk mengawasi tindakan *maladministrasi*.⁷⁰

Ditinjau dari segi pengangkatan dan pertanggung jawabannya, maka dapat dijumpai Ombudsman-ombudsman yang dipilih oleh Parlemen dan bertanggung jawab atau menyampaikan laporannya kepada parlemen.

⁶⁹ Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, (Jakarta:PT Bumi Aksara,2005),h. 97.

⁷⁰ *Ibid*, Antonius Sujata dan R.M. Rachman,h. 76.

Ombudsman semacam ini oleh Antonius Sujata dan RM Surachman disebut sebagai model Ombudsman Parleментар. Contoh Ombudsman ini adalah Ombudsman Swedia, Finlandia, Denmark, Newzealand, Spanyol, Inggris. Ombudsman Eksekutif adalah Ombudsman yang diangkat oleh kepala Negara atau kepala pemerintahan dan bertanggung jawab pula kepada kepala Negara atau kepala pemerintah. Contoh Ombudsman Pakistan, Korea Selatan, Tunisia. Ombudsman Indonesia juga merupakan Ombudsman Eksekutif.

Institusi-institusi ombudsman yang didirikan dikawasan Asia dan Afrika, atau juga yang disebut sebagai Ombudsman generasi kedua umumnya merupakan Ombudsman yang selain mengawasi tindakan maladministrasi juga mengawasi pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM).

Dapat dijumpai Ombudsman yang menerima perluasan wewenang, seperti melakukan penyalidikan dan bahkan penuntutan ke sidang pengadilan terhadap perkara-perkara tertentu. Seperti hal kasus korupsi dan pelanggaran hak asasi manusia. Ombudsman di Filipina, Macao, Taiwan, Trinidad, dan Tobago, Papua Nugini, Vanuatu, Ghana, Namibia, Sudan, Uganda, dan Zambia adalah contoh-contoh Ombudsman yang berwenang melakukan investigasi dan penuntutan ke pengadilan atas perkara-perkara kasus korupsi, sedangkan di beberapa Negara seperti Meksiko Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panama, Kolombia, Argentina, Peru dan Bolivia, Ombudsman dapat melakukan penyelidikan Pelanggaran HAM.

Dilihat dari segi pengaturannya ada Ombudsman yang berlandaskan Undang-Undang Dasar, sedangkan undang-undang diperlukan sebagai aturan pelaksanaannya. Ada Ombudsman yang tidak ada pengaturannya di dalam Undang-undang dasar akan tetapi dengan Undang-Undang. Ada pula yang tidak diatur di Undang-undang Dasar maupun di Undang-Undang melainkan hanya sebuah keputusan oleh presiden. Ombudsman Swedia, Belanda, Philipina adalah beberapa contoh Ombudsman yang diatur dengan undang-undang. Ombudsman yang diatur dengan keputusan presiden adalah Ombudsmn Pakistan dan Indonesia (pada mulanya).

Dilihat dari dasar penilaian, terdapat Ombudsman-Ombudsman yang mempergunakan kriteria, pelanggaran hukum *maladministrasi*, kriteria *detective*, dan asas kepatuhan. Ombudsman Swedia merupakan salah satu contoh yang menilai tindakan pemerintah atas dasar pelanggaran hukum. Ombudsman di inggris, Newzealand, merupakan contoh Negara-negara yang mempergunakan kriteria *maladministrasi*. Australia adalah contoh Negara yang menggunakan kriteria *defective*. Ombudsman National Belanda tidak mempergunakan kriteria *maladministrasi*, pelanggaran hukum, maupun *defective* melainkan asas kepatuhan atau *behoorlikkeheid*.

Di inggris yang di sebut *maladministrasi* adalah *poor administrasi or the wrong application of rules*. *Maladministration* juga diartikan sebagai: *bias, neglect, delay, incompetence, ineptitude, perversity*,

*turpitude, arbitrariness.*⁷¹ Yang apabila diartikan di dalam bahasa Indonesia “buruknya administrasi atau salah dalam penerapan aturan juga diartikan sebagai: memiliki keuntungan, melalaikan, penundaan, tidak cakap, tindakan yang tidak pantas, sikap yang menantang, kejahatan, kesewenangan.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa meskipun namanya sama-sama mempergunakan istilah Ombudsman namun dalam kenyataannya sebaliknya, meskipun namanya berbeda-beda akan tetapi dilihat tujuannya memiliki kesamaan, yakni untuk menciptakan pemerintah dan pejabat Negara termasuk Polisi, Tentara, Birokrasi dan Para Hakim melakukan melakukan tugasnya sesuai dengan hukum dan kepatutan. Jadi, semua Ombudsman atau dengan nama lain memiliki tujuan sama.

E. Sejarah dan Dasar Hukum Ombudsman di Indonesia

Adanya pemikiran tentang perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia sebenarnya sudah muncul sejak lama. Berdasarkan hasil penelusuran pustaka, Sebelum terbentuknya Komisi Ombudsman Nasional, beberapa orang sarjana telah mengungkapkan pendapatnya tentang pentingnya pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia. Diantara sarjana yang dimaksud ialah: P.K. Ojong, Mr.T.H.Lim, Satjipto Raharjdo, Muchsan,Junaidi Suwartojo, dan Markus Lukman.⁷²

Almarhum P.K.Ojong, dalam rubrik Kompasiana dalam harian Kompas tanggal 10 Februari 1967 telah mengemukakan pendapatannya,

⁷¹ Abrahamsen, *Disciplining Democracy (Development Discourse and Good Governance in Africa. London)*, (Yogyakarta:Tiara Wacana.) h. 132.

⁷² Galang Asmara, *Hukum Kelembagaan Negara (Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2016), h. 100.

bahwa Ombudsman dirasa perlu di Indonesia. Apa yang dikatakannya oleh Almarhum P.K.Ojong nampaknya benar, karena dalam kenyataannya saat ini di negara-negara yang sudah maju sekalipun seperti Amerika Serikat, Australia, Inggris, New Zealand, Perancis dan lain-lain masih tetap butuh Ombudsman.⁷³ Apalagi Indonesia yang masih berupa negara berkembang, sarat dengan pelanggaran-pelanggaran hukum dan HAM, prakti-praktik korupsi, kolusi dan Nepotisme, bahkan telah dinilai sebagai salah satu negara terkorup di Indonesia.

Alasan P.K. Ojong tentang perlunya pembentukan Ombudsman di Indonesia karena banyak pengaduan keluhan dan permohonan yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, khususnya kepada Komisi III mengenai tindakan pihak alat-alat negara di masa orde baru pada waktu itu. Juga surat-surat kiriman dalam koran-koran senantiasa berisikan kecaman, pengaduan dan keluhan.⁷⁴

Satjicto mengungkapkan bahwa Indonesia sesungguhnya sudah dikenal lembaga pengaduan yang bersifat tradisional, lembaga tersebut disebut “*Pepe*” yang berarti menjemur diri. Lembaga ini dapat dijumpai pada zaman pemerintahan Raja-raja (dijawa) dahulu. Melalui lembaga tersebut, rakyat yang merasa tidak setuju terhadap sesuatu tindakan yang dilakukan penguasa, diperkenankan untuk mengajukan protes kepada Raja dengan cara datang ke Lapangan rumput depan istana (kadang-kadang dengan mengenakan pakaian puti-putih) untuk kemudian duduk diam-diam di situ. Manakala Raja melihat perbuatan rakyat yang demikian itu maka tahulah ia, bahwa suatu keluhan

⁷³ Penjelasan Mr T.H.Lim dalam tulisannya pada harian yang sama tanggal 21 Januari 1982 dengan judul Perlukah Dirintis Berdirinya Lembaga Ombudsman

⁷⁴ Mr. T.H. Lim, Nijegen, Perlukah Dirintis Berdirinya Lembaga “Ombudsman”, *Kompas*, Jumat, 21 Januari 1982

yang ingin di sampaikan oleh mereka kepada Raja mengenai jalannya pemerintahan, maka dialogpun dimulai. Menurut Galang Asmara Sesungguhnya lembaga “*Pepe*” tersebut bukanlah sejenis lembaga Ombudsman, melainkan hanya sebuah lembaga pengaduan untuk unjuk rasa semata karena yang menerima pengaduan adalah sang raja.

Muchsan dalam bukunya berjudul *Peradilan Administrasi*, juga telah mengemukakan perlunya pembentukan Ombudsman di Indonesia sebagai langkah untuk pencegahan secara preventif. Yang nantinya berfungsi meneliti perbuatan-perbuatan alat administrasi negara, serta menampung keluhan-keluhan masyarakat dan memberikan penerangan tentang hukum Administrasi Negara kepada masyarakat.⁷⁵

Demikianlah beberapa sarjana yang telah memberikan pemikiran tentang perlunya dibentuk lembaga Ombudsman di Indonesia. Ombudsman di Indonesia sesungguhnya sudah muncul sejak lama. Menurut Galang Asmara munculnya ide tersebut pada dasarnya terkait dengan upaya untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga Negara, penegakan HAM menciptakan pemerintahan yang bersih dan efisien, sekaligus sebagai sarana control kekuasaan, serta penegakan Negara Hukum dan demokrasi.

Setelah presiden B.J. Habibie “jatuh” dari kekuasaannya dalam bulan Oktober 1999, usaha untuk mendirikan lembaga Ombudsman di Indonesia diteruskan oleh penggantinya, K.H. Adurahman Wahid. Komitmen pemerintahan K.H. Abdurahman wahid untuk mendirikan lembaga Ombudsman di Indonesia ditunjukkan dengan pertama-tama memanggil menteri kehakiman dan HAM dan dua orang pejabat teras Kejaksaan Agung, yakni

⁷⁵ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, (Liberty, Yogyakarta, 1981) 1 hl. 46.

kepala kejaksaan agung Marzuki Darussman dan Jaksa bidang tindak pidana khusus, Antonius Sujata. Mereka diminta datang oleh presiden ke istana untuk membicarakan secara khusus tentang rencana pembentukan lembaga Ombudsman. Dalam pertemuan yang berlangsung sekitar pertengahan bulan Oktober tahun 1999 itu, presiden K.H. Abdurahman Wahid antara lain menyatakan: “Pada saat ini lembaga-lembaga pengawasan tidak berjalan secara efektif. Oleh sebab itu perlu dibentuk suatu lembaga pengawasan, dimana masyarakat diikut sertakan”.berdasarkan hal tersebut, maka dalam pertemuan tersebut di sepakati untuk membentuk sebuah lembaga pengawasan yang bersifat independen. Lembaga dimaksud pada saat itu pula disepakati dinamakan ”Ombudsman” dengan alasan, nama itu dikenal secara internasional.

Pada 8 Desember 1999, presiden menerbitkan keputusan (Kepres) Nomor 155 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan lembaga Ombudsman. Namun, kepres tersebut keluar dari kesepakatan sebelumnya antara presiden, jaksa agung, dan Antonius Sujata Kepres Nomor 155 Tahun 1999 hanya membentuk tim pengkajian Ombudsman. Sedangkan Lembaga Ombudsman secara kongret tidak jadi dibentuk.

Mengingat di satu sisi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat tentang perbaikan pelayanan publik dan pemberantasan KKN semakin kuat, sementara itu dilain sisi kinerja tim pengkajian Ombudsman cenderung Lamban, pada 18 Desember 1999 Jaksa Agung bersama Antonius Sujata kembali menghadap presiden dan meminta klarifikasi tentang keberadaan kepres Nomor 155 Tahun 1999. Keduanya mengingatkan presiden akan rekomendasi hasil pembicaraan yang telah disepakati bersama sebelumnya.

Akhirnya, pada 20 maret 2000, presiden Abdurrahman wahid menerbitkan kepres (pengganti) nomor 44 tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Ombudsman Nasional yang sekaligus menetapkan ketua, dan anggota Ombudsman.

Menurut Keppres Nomor 44 Tahun 2000, pembentukan lembaga Ombudsman di Indonesia dilatar belakangi oleh tiga pemikiran dasar sebagaimana tertuang di dalam konsiderannya, yakni:

- a. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.
- b. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan Negara merupakan implementasi demokrasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisir.
- c. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.⁷⁶

Antonius Sujata selaku pelaku sejarah pembentukan Ombudsman Nasional dan sebagai ketua Ombudsman Nasional yang pertama di Indonesia menyatakan bahwa latar belakang Komisi Ombudsman didirikan adalah untuk, *pertama*, untuk menghadapi penyalahgunaan kekuasaan, *kedua*,

⁷⁶ *Ibid.* Galang Asmara. h. 112

membantu aparatur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil. *ketiga*, Memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggung jawaban dengan baik.⁷⁷

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa latar belakang dibentuknya lembaga Ombudsman di Indonesia terkait tujuan-tujuan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan perlindungan hak-hak warga negara (hak-hak hukum dan hak-hak warga negara)
- b. Meningkatkan supremasi hukum
- c. Menciptakan kepastian hukum
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- e. Mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memelihara legalitas kekuasaan
- f. Membantu penyelenggaraan pemerintah secara efisien dan adil
- g. Membantu penyelenggaraan yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi, nepotisme (*good governance* dan *clean government*).
- h. Memperbaiki kinerja pemerintah, kredibilitas pemerintahan dan mencapai keadilan.

Kedelapan hal tersebut di atas pada dasarnya dapat di reduksi menjadi dua, yakni untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan melindungi hak-hak warga negara.

Pengaturan Lembaga Ombudsman di dalam keputusan presiden Nomor 44 Tahun 2000 nampak masih sangat sumir. Sebagai contoh

⁷⁷ Amtonius Sujata, “*Prospek Efektifitas Komisi Ombudsman Nasional*”, Makalah, disajikan pada seminar tentang, “*Peran Komisi Ombudsman Nasional dalam meningkatkan pemerintahan yang baik*,” Jakarta-Surabaya, 2000, Hal. 10.

menyangkut objek pengawasan. Dalam keppres Nomor 44 Tahun 2000 hanya menyebutkan kewenangan Ombudsman untuk melakukan klarifikasi atau *monitoring* terhadap aparatur pemerintah serta lembaga peradilan berdasarkan laporan serta informasi mengenai dugaan adanya penyimpangan dalam melaksanakan pelayanan umum, tingkah laku serta perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya. Tidak dijelaskan bentuk-bentuk penyimpangan dalam melaksanakan pelayanan umum dan apa kategori perbuatan yang menyimpang dari kewajiban hukumnya.

Hal tersebut berbeda dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Di dalam undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 apa yang menjadi objek pengawasan Lembaga Ombudsman sangat di pertegas dan secara terperinci disebutkan yakni berupa: perbuatan melawan hukum, melampaui batas wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Perbuatan-perbuatan tersebut dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 disebut dengan istilah *maladministrasi*.

Dasar hukum yang mengatur mengenai komisi ombudsman di Indonesia ada 4 (empat), yaitu :

a. Keppres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional

Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar hukum bagi operasionalisasi Ombudsman di Indonesia. Pada Keppres ini banyak pengaturan yang masih bersifat umum. Pada Keppres ini kewenangan Ombudsman masih sangat terbatas sehingga ruang geraknya pun sangat sempit. Apalagi Komisi ini, hanya berada di Ibukota Jakarta padahal kewenangannya mencakup seluruh

wilayah di Indonesia. Dari Keppres Nomor 44 Tahun 2000 ini Komisi Ombudsman menyiapkan sebuah konsep Rancangan Undang-Undang Ombudsman Nasional.⁷⁸

Pasal 2 menyatakan “Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring dan pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat”.⁷⁹

b. Ketetapan MPR No: VIII/MPR/2001

Pada sidang tahunan, tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan ketetapan MPR No: VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi arah kebijakan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Pasal 2 ayat 6 pada ketetapan tersebut berbunyi: Membentuk Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk mencegah korupsi yang muatannya meliputi:⁸⁰

1. Komisi pemberantasan tindak pidana korupsi
2. Perlindungan saksi dan korban
3. Kejahatan terorganisasi
4. Kebebasan mendapatkan informasi
5. Etika pemerintah

⁷⁸ Antonius Sujata, dkk., *Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, (Komisi Ombudsman Nasional, 2002), h. 20.

⁷⁹ Pasal 2 ayat (6) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001, Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme

6. Kejahatan pencurian uang
7. Ombudsman
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia merupakan dasar hukum yang paling kuat daripada sebelumnya. Dalam pasal 1 disebutkan: “Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.⁸¹

- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa Ombudsman merupakan salah satu lembaga pengawas internal dan eksternal selain pengawasan masyarakat dan pengawasan DPR/DPRD yang berhak untuk melakukan pengawasan pelayanan publik. Hal ini termuat dalam pasal 35 ayat 3

⁸¹ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009: “pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui”.⁸²

1. Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik
2. Pengawasan oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

F. Ombudsman Republik Indonesia

1. Istilah dan Pengertian

Sesuai dengan riwayat asal muasal pranata Ombudsman itu sendiri, maka istilah Ombudsman juga berasal dari perbendaharaan kata Swedia. Dalam literatur, istilah Ombudsman diterjemahkan sangat beragam. Berikut dipaparkan beberapa pengertian istilah tersebut yang diperoleh dari beberapa literatur.

Menurut Roy Gregory, arti kata Ombudsman dalam Kamus Swedia antara lain: *agents, proxy, deputy*, atau *authorized representative*.⁸³ Istilah-istilah tersebut menurut Roy Gregory dengan jelas menunjuk pada seseorang yang bekerja mewakili orang lain untuk menangani

⁸² Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

⁸³ Galang Asmara, *Op.Cit.* h. 9.

permasalahan-permasalahan antara mereka dengan pemerintah atau organisasi kekuasaan pada umumnya.⁸⁴

Dalam Undang-undang 37 tahun 2008 Ombudsman Republik Indonesia pasal 1 Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁸⁵

Ombudsman nasional adalah lembaga pengawasan yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya oleh penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah. Berdasarkan ketentuan inilah, maka kewenangan ombudsman nasional lebih difokuskan kepada masalah pelayanan kepada masyarakat.⁸⁶

2. Ruang Lingkup wewenang Ombudsman

Negara Indonesia yang merupakan salah satu negara demokratis hampir sama seperti negara demokrasi lainnya di dunia, yakni menganut

⁸⁴ Roy Gregory and Philip Gidding, *"The Ombudsman Institution: Growth and Development"*, dalam Roy Gregory and Philip Giddings, *Righting* h. 2.

⁸⁵ Undang-undang republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia pasal 1

⁸⁶ Keputusan presiden republic Indonesia Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

sistem *trias politica*. Sistem *trias politica* ini membagi kekuasaan ke dalam legislatif, yudikatif dan eksekutif. Ombudsman tidak mempunyai yurisdiksi terhadap cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif, namun mempunyai wewenang untuk melakukan investigasi atas keluhan masyarakat terhadap lembaga eksekutif. Secara umum lembaga ombudsman berhubungan dengan keluhan masyarakat akan adanya malpraktik yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemerintahan untuk melakukan penyelidikan secara obyektif terhadap keluhan- keluhan masyarakat mengenai administrasi pemerintahan. Sering kali ombudsman juga mempunyai kewenangan untuk berinisiatif melakukan penyelidikan walaupun tanpa adanya pengaduan.⁸⁷

Keberadaan lembaga ombudsman adalah independen dari administrasi pemerintah dan tidak memihak pihak manapun serta bertindak adil dan merata. Ombudsman dalam melaksanakan segala kebijakannya senantiasa tidak terlibat dalam pembuatan kebijakan (*policy-making*) layaknya lembaga pemerintahan. Ombudsman hanya mengawasi kegiatan termasuk kebijakan penguasa publik. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, ombudsman juga dapat bekerjasama dengan lembaga-lembaga berwenang lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemberantasan Korupsi.⁸⁸

⁸⁷ Sunaryati Hartono, *The Indonesian National Ombudsman Commission*, 2007. h. 41.

⁸⁸ Kajian mengenai kurang optimalnya lembaga Negara independen khususnya di daerah dapat dibandingkan dengan uraian Mustofa Lutfi dan M. Iwan Satriawan, *Meneropong Komisi Informasi Publik*, (Nalang; UB Press, 2014), h.57.

Dalam bidang peradilan, kewenangan ombudsman dibatasi sepanjang yang terkait dengan bidang administrasi pelayanan, bukan kepada materi putusan pengadilan.

Administrasi pelayanan dalam bidang peradilan antara lain meliputi kapan para pencari keadilan mengetahui perkaranya dapat diperiksa, kecepatan penanganan dan pemeriksaan perkara, biaya perkara yang pasti, penanganan perkara yang tidak berlarut-larut. Apabila seseorang tidak puas dengan keputusan pengadilan, maka pihak korban tidak dapat mengadukan masalahnya ke ombudsman, tetapi sudah tersedia upaya hukum lainnya, yaitu : banding, kasasi dan peninjauan kembali.⁸⁹ Upaya banding dan kasasi merupakan upaya hukum biasa sedangkan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung merupakan upaya hukum luar biasa karena putusan pengadilan yang dimohonkan peninjauan kembali merupakan putusan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap, oleh karena itu upaya peninjauan kembali tidak menunda putusan pengadilan sebelumnya.

Semua ombudsman di dunia mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan terhadap keluhan-keluhan yang berasal dari perorangan. Selain itu kebanyakan ombudsman juga hanya berwenang untuk membuat rekomendasi jika ditemukan penyimpangan-penyimpangan dan tidak bisa mengambil keputusan yang mengikat secara hukum. Namun, ada juga beberapa ombudsman yang diberikan kewenangan lebih besar, yakni kewenangan untuk mengambil keputusan,

⁸⁹ Upaya banding dan kasasi merupakan upaya hukum biasa sedangkan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung merupakan upaya hukum luar biasa karena putusan pengadilan yang dimohonkan peninjauan kembali merupakan keputusan yang sudah memperoleh hukum tetap.

menuntut dan meneruskan kasus tersebut ke pengadilan untuk diputuskan. Ombudsman Indonesia tidak berwenang untuk membuat atau mengubah undang-undang, meskipun ombudsman mempunyai wewenang untuk merekomendasikan amandemen undang-undang terhadap badan legislatif. Badan legislatif merupakan lembaga tinggi di Indonesia yang berfungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁰

Lembaga ombudsman tidak perlu memasukkan hak asasi manusia dalam yurisdiksi kewenangannya. Hal ini disebabkan karena sudah ada lembaga sendiri yang menangani masalah hak asasi manusia. Lembaga yang berwenang menangani masalah Hak Asasi Manusia adalah Komnas HAM, Pengadilan HAM, Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Namun, kadang tidak bisa dihindarkan bahwa dalam memberikan rekomendasi dapat didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Hak Asasi Manusia. Di negara-negara Amerika Latin dan kebanyakan negara Eropa Tengah, Masalah Hak Asasi Manusia merupakan yurisdiksi dari lembaga ombudsman. Lebih tepatnya disebut dengan Ombudsman Hibrida.⁹¹

Ombudsman ada yang bersifat reaktif namun ada juga yang bersifat proaktif. Ombudsman yang dianut di Indonesia biasanya menganut sistem ombudsman proaktif, hal ini dirasa penting dikarenakan dapat selalu mengawasi tindakan yang maladministrasi dan mengambil

⁹⁰ *Ibid*, Budhi Masthuri, h.147

⁹¹ H.P.Panggabean, *Op.Cit.h.5-6*

tindakan proaktif untuk menjamin bahwa standard prosedur administratif yang telah ditetapkan tetap diikuti.

Dalam menjalankan wewenangnya, lembaga yang bisa diadukan ke Komisi Ombudsman Nasional adalah semua lembaga dan pejabat di lingkungan pemerintah Indonesia yang melakukan tugas umum dan pembangunan yang dapat melakukan tindakan maladministrasi, seperti:

- a. Departemen-departemen
- b. Lembaga non-departemen
- c. Kejaksaan Agung
- d. TNI/POLRI
- e. Bank pemerintah
- f. Lembaga-lembaga bentukan pemerintah
- g. Lembaga peradilan (kecuali yang mempunyai peran memeriksa dan memutus suatu perkara).⁹²

Keluhan yang diajukan kepada ombudsman sifatnya rahasia dan penyelidikannya dilakukan secara diam-diam. Dalam melakukan penyelidikannya, pihak ombudsman tidak boleh memungut biaya dengan alasan apa pun. Ombudsman tidak berwenang untuk melakukan penyelidikan terhadap keluhan mengenai kebijakan pemerintah atau isi undang-undang karena penetapan kebijakan merupakan wewenang pemerintah sedangkan penyusunan dan perubahan undang-undang merupakan wewenang DPR. Ombudsman juga tidak berwenang melakukan penyelidikan terhadap kejahatan yang telah diatur dalam Kitab Undang-

⁹² Hadjon, Philipus M., *Perlinungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).h.98.

Undang Hukum Pidana.⁹³ Penyelidikan dan penyidikan merupakan wewenang POLRI dan kejaksaan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Putusan hakim dan tindakan yang diambil atas perintah hakim juga bukan merupakan wewenang ombudsman, demikian juga dengan masalah yang terkait dengan pertahanan dan keamanan nasional yang bersifat rahasia negara.⁹⁴

Berdasarkan penyelidikan yang dilakukan, ombudsman dapat menyimpulkan bahwa keluhan baik secara keseluruhan atau sebagian benar dan/atau tidak benar. Jika ombudsman menemukan bahwa keluhan benar, maka dapat merekomendasikan bahwa organisasi yang diadukan dapat diambil tindakan hukum. Ombudsman tidak berwenang untuk memaksakan rekomendasinya. Oleh karena itu, hal yang diperlukan adalah kerja sama dan pemerintah seyogyanya menerima rekomendasinya. Apabila pemerintah atau lembaga yang diadukan tidak menanggapi rekomendasi yang disampaikan oleh ombudsman, maka kinerja ombudsman akan menjadi sia-sia karena ombudsman tidak mempunyai wewenang untuk memaksakan rekomendasinya. Pelaksanaan rekomendasi ombudsman sepenuhnya terletak pada lembaga pemerintahan yang diadukan.

Apabila dalam penyelidikannya ternyata ditemukan kesalahan prosedur atau sistem, maka laporan ombudsman tersebut akan mengarahkan

⁹³Penyelidikan dan penyidikan merupakan wewenang polri dan kejaksaan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP)

⁹⁴ Lilik Mulyadi, *Seraut Wajah Putusan Hakim*, 2010 .h.187.

agar departemen atau lembaga yang diadukan tersebut memperbaiki prosedur atau sistemnya sehingga tidak mendapat kesulitan yang sama.⁹⁵

Hal yang sangat mendasar dari ombudsman adalah kemandiriannya dari cabang eksekutif/administratif pemerintahan. Dalam rangka penyelidikan dan rekomendasi yang kredibel, baik terhadap masyarakat maupun pemerintah, ombudsman menjaga dan melindungi ketidakberpihakan dan integritas kantornya. Tindak lanjut dari rekomendasi ombudsman sangat bergantung kepada instansi yang diadukan untuk memutuskan tindakan apa yang akan diambil.

Hal inilah yang membedakan rekomendasi atau keputusan yang diambil oleh ombudsman nasional dengan keputusan yang diambil oleh lembaga peradilan. Putusan lembaga peradilan biasanya sudah mempunyai kekuatan hokum yang tetap dan dapat memaksakan pelaksanaannya

Rekomendasi yang tidak mengikat dari ombudsman nasional inilah, maka kualitas kinerja ombudsman menjadi sangat penting dan merupakan dasar kewenangannya untuk efektifitas kinerjanya. Oleh karena itu, penyelidikan terhadap aduan yang diajukan harus benar-benar cermat dan menghasilkan kesimpulan yang tidak menimbulkan perdebatan dan perselisihan. Selain itu, keputusan dan rekomendasinya harus bersifat persuasif (meyakinkan). Hasil ini diperlukan standar tertentu bagi alasan yang diberikan dalam pengambilan keputusan atau rekomendasi.

Persyaratan ini sangat penting karena tidak ada banding terhadap keputusan atau rekomendasi yang diberikan oleh ombudsman Indonesia. Jika rekomendasi yang dibuat dalam kasus tertentu tersebut tidak diterima

⁹⁵ Budi Masturi, *Op.Cit.* h. 56.

oleh pemerintah, maka rekomendasi ini akan diteruskan kepada lembaga DPR.

Umumnya, Komisi Ombudsman Nasional tidak mempunyai wewenang untuk membuat keputusan yang sifatnya mengikat pemerintah. Ombudsman hanya membuat rekomendasi untuk mengubah yang didukung oleh adanya suatu penyelidikan atas keluhan tersebut. Hal yang sangat mendasar dari ombudsman adalah kemandiriannya dari cabang administrasi pemerintahan. Dalam rangka melakukan penyelidikan dan rekomendasi yang kredibel, baik terhadap masyarakat maupun pemerintah, maka ombudsman menjaga dan melindungi ketidak berpihakan dan integritas kantornya.

Ombudsman yang bergerak di bidang sektor publik mempunyai yurisdiksi yang luas dalam organisasi pemerintahan. Bahkan ada yang lebih luas lagi ke bidang peradilan, kepolisian dan militer. Beberapa negara juga menciptakan ombudsman yang hanya berkaitan dengan aspek khusus pemerintahan, seperti: akses terhadap informasi, lembaga pemasyarakatan, kepolisian, angkatan bersenjata dan perilaku etika dari pejabat.⁹⁶

Di samping itu, ada juga ombudsman yang hanya memberikan mandat khusus untuk melindungi lingkungan, berkaitan dengan hak-hak budaya atau bahasa untuk melakukan penyelidikan terhadap korupsi pemerintahan⁹⁷.

⁹⁶ Sunaryati Hartono, *Ombudsman sebagai lembaga Penegak hukum dan pembela hak asasi manusia*, Makalah, disajikan pada seminar tentang fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, (Jakarta:BPHN Department kehakiman, 23-24 Agustus,1999), h. 25.

⁹⁷ Roehmat Soemitro, *peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung:PT Ereseo, 1991) h.44.

Beberapa negara telah mendirikan Komisi Hak Asasi Manusia yang menggunakan konsep ombudsman sebagai alat untuk memperbaiki perlindungan hak asasi manusia. Di negara-negara tersebut Komisi Hak Asasi Manusia bertindak sebagai ombudsman dalam menyelidiki keluhan masyarakat dalam rangka program pendidikan aktif untuk menciptakan budaya hak asasi manusia.⁹⁸

Model ombudsman juga digunakan oleh sektor swasta sebagai suatu bentuk penyelesaian sengketa internal atau untuk mengatasi keluhan-keluhan terhadap lembaga swasta yang bermasalah, misalnya : ombudsman khusus universitas dan perusahaan swasta.

Ombudsman merupakan Lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pemerintah mulai sadar akan perlunya lembaga Ombudsman di Indonesia menyusul adanya tuntutan masyarakat yang amat kuat untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan penyelenggaraan negara yang baik atau *clean and good governance*. Sehingga dibentuklah lembaga ini atas dasar Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

⁹⁸ *Ibid*, Budhi Masturi. h. 90.

Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.

Kemudian setahun berikutnya, keberadaan lembaga Ombudsman ini diperkuat dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Tujuan dibentuknya lembaga ini tertuang dalam visi lembaga ini yaitu “Mewujudkan Pelayanan Publik Prima yang Menyejahterakan dan Berkeadilan 2 bagi Seluruh Rakyat Indonesia.” Tujuan mulia ini tentunya memerlukan proses panjang untuk mewujudkannya. Mengingat pelayanan publik kondisi saat itu secara umum masih rendah kualitasnya, masih banyak masalah yang mengakibatkan terjadinya ketidakpuasan atas pelayanan publik di masyarakat secara luas.

Guna meningkatkan kesejahteraan dan menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga Negara Indonesia Aziz Syamsuddin menggarisbawahi setidaknya 6 (enam) materi penting di dalam UU Ombudsman RI. Enam materi di maksud: *Pertama*, pertimbangan yang melatarbelakangi pembentukan Ombudsman RI dan UU Ombudsman RI. *kedua*, ketentuan umum. *ketiga*, tujuan Ombudsman RI. *keempat*, asas dan sifat Ombudsman RI. *kelima*, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman RI. *Keenam*, tata cara dan pemeriksaan dan penyelesaian Laporan oleh Ombudsman RI.⁹⁹

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 pasal 2 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan :
“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak

⁹⁹ *Loc. Cit* 64

memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”.¹⁰⁰

Lembaga negara adalah merupakan lembaga-lembaga atau organ publik yang menjalankan pemerintahan dan tidak berada di bawah kendali Presiden. Bersifat “mandiri” secara etimologis berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri. Ini menjelaskan bahwa istilah mandiri menunjuk pada tidak adanya pengaruh dari luar atau bebas dari campur tangan kekuasaan lain atau tidak bergantung pada suatu pihak kepada pihak lain.¹⁴²

Menurut Jimly Asshidiqie, bahwa independensi lembaga-lembaga negara sangat diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Kemudian beliau menyebutkan lembaga-lembaga yang sekarang ini menikmati kedudukan independen, diantaranya pada tingkatan pertama, yaitu Organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia sebagai bank sentral. Pada tingkatan kedua juga muncul lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional dan Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman (sekarang Ombudsman Republik Indonesia), Komisi Persaingan Usaha

¹⁰⁰ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Laksbang, Yogyakarta, 2005), h. 84.

Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).¹⁰¹

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Ombudsman berwenang:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis kepada pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman.
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan suatu laporan.
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor.
- d. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan.
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak.
- f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

¹⁰¹ Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Selain itu, dalam pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008, juga disebutkan, wewenang Ombudsman adalah :

- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, Kepala Daerah, atau pimpinan pe¹⁰²nyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik.
- b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah agar terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi.

Ombudsman salah satu lembaga perlindungan hukum bagi rakyat tertuang di dalam pasal 7 UU Nomor 37 Tahun 2008. Dalam pasal-pasal tersebut disebutkan bahwa fungsi Ombudsman adalah mengawasi penyelenggaraan pelayanan public yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan baik pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik swasta ataupun perorangan yang di beri tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu (pasal 6). Sedangkan tugas Ombudsman sebagaimana dituangkan di dalam pasal 7 adalah:

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan.
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman

- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga Negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan.
- f. Membangun jaringan kerja.
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.¹⁰³

Pada dasarnya Ombudsman dapat dibedakan atas: fungsi Ombudsman yang bersifat administrative dan fungsi Ombudsman selaku lembaga yang bersifat professional di dalam memberikan perlindungan hukum.

Berkenaan dengan wewenang Ombudsman RI, dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana diuraikan di atas, Ombudsman RI memiliki wewenang yang relative luas. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 8 ayat (1) UU Ombudsman RI, wewenang Ombudsman RI, antara lain, meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman RI.

Ombudsman RI juga berwenang memeriksa keputusan, surat menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor. Selanjutnya, meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotocopy dokumen

¹⁰³ *Ibid.* Galang Asmara. h. 172

yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan dari Instansi terlapor.¹⁰⁴

G. Pengawasan Pelayanan publik di Indonesia

Pengawasan Menurut Para Pakar adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sampai dimana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.¹⁰⁵ Dan menurut pakar lainnya Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁰⁶

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, Penyelenggara pelayanan publik atau penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik, atasan satuan kerja penyelenggara merupakan pimpinan satuan kerja yang membawahi secara langsung satu atau lebih satuan kerja yang melaksanakan pelayanan publik, organisasi penyelenggara pelayanan publik atau organisasi Penyelenggara merupakan satuan kerja penyelenggara

¹⁰⁴ *Loc.Cit.* Aziz Syamsudin, Hal. 71

¹⁰⁵ Acmad buchari, *Sistem Pengawasan Administrasi Publik*, 2011 hal 23

¹⁰⁶ Muchan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tats Usaha Negara Di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta 2000), h. 167.

pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik, Pelaksana pelayanan publik atau Pelaksana merupakan pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.¹⁰⁷

Masyarakat merupakan seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁰⁸

Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Maklumat pelayanan merupakan pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan, Sistem informasi pelayanan publik atau sistem Informasi merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari Penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan

¹⁰⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2004), h. 20.

¹⁰⁸ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h. 4.

Latin, tulisan dalam huruf Braile, bahasa gambar, dan/atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik.¹⁰⁹

Mediasi merupakan penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman.¹¹⁰

Ajudikasi merupakan proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpada pihak yang diputus oleh ombudsman, Menteri merupakan menteri dimana kementerian berada yang bertanggung jawab pada bidang pendayagunaan aparatur Negara.¹¹¹

Ombudsman merupakan sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ombudsman sebagai sebuah lembaga boleh dikata baru dan asing didengar dalam keseharian khususnya dalam pengawasan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas

¹⁰⁹Lijan Poltak Sinabela, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta:PT bumi Aksara), h.85

¹¹⁰M. Marwan, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, 2009. h. 426

¹¹¹*Ibid*, 90

menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD). Beranjak pada Ombudsman sebagai sebuah institusi pengawas eksternal independen yang diberi kewenangan dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, perlu kita ketahui pentingnya kesejarahan daripada keberadaan Ombudsman itu sendiri.¹¹²

Korupsi, kolusi dan nepotisme sudah menggerogoti hampir setiap sendi birokrasi, masyarakat semakin jauh memperoleh pelayanan seharusnya dan semestinya sesuai hak yang dimiliki sebagai warga negara, kekecewaan dari pelayanan publik yang buruk melahirkan keinginan untuk terjadinya perubahan mental dan kultur birokrasi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Kurang optimalnya fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan yang telah ada kemudian mengilhami pembentukan lembaga-lembaga pengawas eksternal yang independen dan bebas dari campur tangan kepentingan pihak manapun, tetapi mempunyai akses serta berpengaruh terhadap struktur birokrasi pemerintahan juga lembaga kenegaraan. Lembaga hanya memiliki satu kepentingan yaitu mewujudkan Good Governance, lembaga itu bernama Ombudsman.¹¹³

Pelayanan publik yang merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan sepertinya masih menjadi impian, dan jauh dari realisasi dalam pelaksanaannya padahal

¹¹²Soewarno Handayaniingrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1985, h. 143.

¹¹³ Kurangnya pengawasan pelayanan public, Artikel, Diakses di p2t.jatimprov.go.id

pemenuhan kebutuhan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara, dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal. Keluhan dan permasalahan terhadap pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menunjukan kuatnya dominasi birokrasi yang dalam praktik penyelenggara negara sebagai subyek sementara masyarakat menjadi objek, antara lain pertama, tidak melayani tetapi minta dilayani; kedua, Rakyat menjadi objek, menjadi korban, menjadi abdi Penyelenggara Negara; Ketiga, Tidak ada tolak ukur jelas mengenai pemberian pelayanan.¹¹⁴

Persoalan pengawasan dalam rangka perbaikan pelayanan publik terkesan tidak berjalan optimal meski sudah ada regulasi berupa perundang-undangan yaitu UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik masih sebatas pemenuhan ketentuan legal formal belum sampai masuk pada substansi, hal tersebut jelas terlihat pada Penyelenggara Pelayanan Publik yang menempati rangking tertinggi dilaporkan kepada Ombudsman untuk tahun 2008-2011 meliputi :

- a. Pemerintahan Daerah (Pemda)
- b. Kepolisian Republik Indonesia (Polri)
- c. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
- d. Pengadilan
- e. Instansi Pemerintah Pusat.

Keberadaan Standar Pelayanan yang merupakan tolak ukur dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara

¹¹⁴ Hardiyansah, *Kualitas Pelayanan Publik*, 2003 hal 237

negara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur, sedangkan Maklumat yang merupakan pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan, oleh penyelenggara pelayanan publik hanya dianggap sebagai ketentuan yang mempersulit pelayanan untuk tidak bisa melakukan praktik-praktik kotor yang berupa pungutan liar (Pungli), korupsi, kolusi, dan bentuk lain berbiaya tinggi serta Maladministrasi yaitu perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian dan mengabaikan kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan imateriil.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagaimana mandat UU untuk menjamin terlaksananya pengawasan diberikan hak eksklusifitas yaitu hak Imunitas (Kekebalan hukum) dan *Soebpoena Power* (Upaya pemanggilan paksa), dan kewenangan Ombudsman untuk menyelesaikan laporan masyarakat melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak serta adjudikasi dalam hal penyelesaian ganti rugi, serta melakukan pemeriksaan lapangan ke objek pelayanan publik yang dilaporkan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu, tidak kalah penting adalah bagi instansi terlapor kewajiban untuk melaksanakan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia.¹¹⁵

Buruknya pelayanan publik yang terjadi di berbagai sektor yang berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat merupakan *Entry point* untuk terjadinya korupsi. Penindakan hukum tindak pidana korupsi yang

¹¹⁵ Omudsman Republik Indonesia tersedia di [www. Ombudsman.go.id](http://www.Ombudsman.go.id) pada 23.55

selama ini masih dilakukan oleh aparat penegak hukum baik oleh Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak akan efektif tanpa upaya pencegahan terhadap korupsi melalui pengawasan terhadap pelayanan publik, maka kehadiran Ombudsman Republik Indonesia penting artinya dalam rangka upaya memaksimalkan pengawas eksternal yang Independen sebagai upaya preventif untuk mencegah perilaku koruptif yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam menjalankan fungsi pelayanan publik.¹¹⁶

H. Eksistensi Ombudsman

Setelah satu setengah abad berlalu, institusi Ombudsman hanya dikenal di Swedia, dan baru setengah abad belakangan ini system Ombudsman menyebar ke berbagai penjuru dunia di sebagian besar negara, Ombudsman dibentuk sebagai tahap menuju demokrasi.¹¹⁷

Dalam menjalankan tugasnya lembaga Ombudsman mengacu pasal 4 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Bekerja harus berdasarkan laporan dari masyarakat untuk lembaga pelayanan public ataupun lembaga hukum yang melakukan *maladministrasi* bagi masyarakat. *Maladministrasi* adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut. Termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggaranegara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan immaterial bagi masyarakat dan orang perorangan.

¹¹⁶ *Ibid*, Hardiyansah, h. 201.

¹¹⁷ Aziz syamsuddin, *Ombudsman republik Indonesia Merengkuh Keluhan Rakyat, Menjewer Sang Pejabat* (Jakarta: 2009) .h. 48

Ombudsman berdasarkan tugas dan fungsinya tersebut memiliki visi yang sama sesuai dengan yang diamanatkan pada alinea keempat pembukaan UUD Tahun 1945. Ombudsman dengan demikian diharapkan dapat membuat reformasi birokrasi yang baik sehingga bisa menjadi teladan sekaligus pengawas pelayanan publik yang keberadaannya benar-benar dirasakan oleh masyarakat Indonesia.

Pasca reformasi 1998, keberadaan lembaga-lembaga independen bertumbuh baik yang keberadaannya atas perintah UUD 1945 seperti KPU, KY ataupun yang disebabkan oleh perintah undang-undang saja seperti KI¹¹⁸ Ombudsman.

Banyaknya lembaga negara di Indonesia terkadang juga membuat masyarakat menjadi tidak peduli melihat keberadaan lembaga-lembaga Negara ini. Lembaga Negara yang tidak memiliki andil yang efektif sudah sepatutnya di bubarkan saja daripada mengkhianati negara.

Permasalahan mengenai perbuatan *maladministrasi* tersebut dapat diberantas secara efektif apabila Lembaga Ombudsman mendapatkan laporan dari masyarakat dan jika tidak menerima maka Ombudsman bersifat pasif. Pasal 7 huruf D juga memberikan kewenangan untuk melakukan investigasi pelayanan public berdasarkan prakarsa sendiri, tetapi langkah ini mungkin tidak populer dengan dibuktikan tidak adanya suatu publikasi yang jelas di media sehingga Ombudsman lebih terlihat kinerjanya dan lebih membumi.

Permasalahan selanjutnya ketika ada laporan dan suatau penindakan oleh lembaga Ombudsman tersebut apakah lembaga yang diawasi dan di peringatkan oleh Ombudsman akan segera mengubah sistem kerjanya atau

¹¹⁸ Keberadaan KI karena perintah UU No.14 Tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik

tiadak.masih belum jelasnya sanksi hukum terhadap suatu lembaga yang mendapat perhatian dari lembaga Ombudsman sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap lembaga yang menerima rekomendasi dari ombudsman dan tidak mengindahkan. Permasalahannya Lembaga Ombudsman ketika mengkritisi suatu lembaga pelayanan public hanya akan memberikan rekomendasi kepada lembaga tersebut yang tindak lanjutnya kembali pada iktikat baik lembaga tersebut pula.

Hal itu dapat membuat suatu pemikiran bahwa ombudsman kurang populer keberadaanya karena tidak memiliki kewenangan dan rekomendasi yang berpengaruh. Sanksi yang dapat di berikan oleh Ombudsman ketika suatu lembaga pelayanan publik tidak mengindahkan rekomendasi dari ombudaman berdasarkan pasal 39 Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah memberikan sanksi administrasi menurut peraturan yang berlaku. Macam-macam sanksi dalam hukum administrasi seperti berikut, paksaan pemerintahan (*Bestuursdwang*), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, pengenaan denda administratif, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Tantangan besar yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indo¹¹⁹nesia adalah mewujudkan kewenangan secara efektif sehingga bias menjadi warga Negara yang memiliki andil sebagaimana dibebankan kepadanya, yakni sebagai pengawal pelayanan publik. Semua lembaga Negara memiliki tugas dan fungsi yang saling melengkapi sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antar setiap lembaga Negara. Berdasarkan

prinsip *Trias Politica* yang dibuat oleh Montesqeuau, kekuasaan Negara terbagi atas kekuasaan legislatif, dan yudikatif.¹²⁰

Eksistensi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif di pengaruhi oleh lembaga-lembaga Negara yang turut memberikan kekuatan pengawasan satu sama lain.pada hakikatnya lembaga-lembaga ini berada sejajar dengan lembaga Negara lainnya sehingga memiliki kekuatan yang sama dalam menjalani tugas dan fungsinya masing-masing.



¹²⁰ Soehino, *ilmu Negara*, (DI Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1998), h. 117.

BAB VI

ANALISIS DATA

A. Fungsi dan wewenangan Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik menurut UU Nomor 37 Tahun 2008

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 menegaskan bahwa “Ombudsman merupakan lembaga Negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”. Dan dalam Pasal 6 disebutkan fungsi Ombudsman yaitu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Apabila memperhatikan fungsi Ombudsman sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, maka Ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur dalam sistem pengawasan di Indonesia yakni unsur pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat adalah salah satu bentuk pengawasan dalam sistem pengawasan di Indonesia yakni bentuk pengawasan yang bersifat eksternal yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung atau oleh organisasi masyarakat.

Ombudsman nasional merupakan lembaga pengawasan yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan

klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya oleh penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah. Berdasarkan ketentuan inilah, maka kewenangan ombudsman nasional lebih difokuskan kepada masalah pelayanan kepada masyarakat. Ombudsman Indonesia tidak berwenang untuk membuat atau mengubah undang-undang, meskipun ombudsman mempunyai wewenang untuk merekomendasikan amandemen undang-undang terhadap badan legislative.

Ombudsman sangat erat kaitannya dengan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, yang berguna untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Disinilah Ombudsman melakukan fungsi, tugas, dan wewenang dalam mengawasi pelayanan publik yang berada dibawah naungan Negara.

Pelayanan yang diberikan oleh lembaga Ombudsman pencegahan dan pemberantasan praktek-praktek diskriminasi, maladministrasi serta KKN agar meningkatkan kesadaran hukum nasional serta menciptakan rasa keadilan. Ombudsman diberikan wewenang bebas dari campur tangan instansi lainnya. Dalam kinerjanya Ombudsman membutuhkan kerjasama antar masyarakat. Diharapkan masyarakat lebih berpartisipasi dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik agar pelayanan publik di Indonesia berjalan dengan mestinya tidak ada kecurangan didalamnya dan bisa menjadikan negara yang *clean government.and good governance*

Maka dari itu pentingnya pelayanan publik yang baik perlunya kesadaran pada masyarakat untuk melaporkan segala bentuk *maladministrasi*

kepada Ombudsman di daerahnya. Melapor ke Ombudsman sangatlah mudah saat ini Ombudsman telah mendesain sistem pengaduan masyarakat lewat internet. Tujuannya, agar masyarakat bisa mengajukan pengaduan dari mana saja. Akses yang mudah ini penting. Mengingat fungsi Ombudsman sebagai lembaga penguatan masyarakat, efektifitasnya juga dinilai dari sejauh mana aksesibilitas masyarakat terhadap lembaga tersebut.

B. Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik perspektif fiqh siyasah

Menurut kajian *Fiqh siyasah* keberadaan lembaga pengawas sangat penting, hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan, yaitu firman Allah SWT dalam surat Ali-Imran ayat 104 yang berbunyi :

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ١٠٤

Artinya : Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.

Bisa di garis bawahi bagaimana arti pentingnya sebuah lembaga pengawasan dalam bahasa al-quran “segolongan umat” yang menjalankannya ialah *al amr bi al-ma'ruf wa al-nahy an al-munkar* , beliau bersabda dalam hadis yang diriwayatkan oleh muslim yang artinya “barang siapa dari kalian yang melihat kemungkaran maka cegahlah dengan tangan (kekuasaan), jika tidak mampu maka cegahlah dengan lisan, jika tidak mampu maka cegahlah dengan hati, dan itu merupakan lemahnya iman”.

Dalam islam wajib untuk membentuk suatu lembaga yang menangani *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* karena menurut Ibnu taimiyah dalam kitab siyasah syar'iyah menyatakan bahwa pengangkatan penguasa untuk *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* yang berguna untuk menjadikan ketentraman dalam suatu Negara. Pendapat lain juga seperti al-mawardi bahwa imam (*khalifah*) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunnia (*al-imamah mawdhu'atun li khilafatin nubuwwah fi hirasat al-din wan siyasat a-dunya*).

Dengan melihat dalil dan pendapat di atas dan menurut ketentuan UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman tidak bertentangan dengan ketentuan hukum islam karena memiliki tujuan yang sama yakni kemashlahatan umat.

Dalam Fiqh Siyasah Lembaga yang mengawasi untuk kemashlahatan umat ialah lembaga *Wilayat Hisbah*.

Hisbah didefinisikan sebagai “memerintah hal-hal yang baik (*ma'ruf*) ketika telah mulai ditinggalkan dan mencegah atau melarang kemungkaran ketika dikerjakan” petugas hisbah di sebut muhtasib yang bertugas menegakkan kebenaran dan mencegah kemungkaran dengan dibekali hak istimewa untuk menginvestigasi dan mencari-cari perilaku kemungkaran yang mungkin dikerjakan.

Singkatnya Ombudsman Republik Indonesia sesuai dengan prinsip-prinsip lembaga pengawasan dalam fiqh siyasah. Yakni prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*. Yang mempunyai tugas untuk menjaga ketentraman dan ketertiban masyarakat sesuai dengan *Good and*

clean Government yang di mulai melalui pelayanan pejabat publik yang tidak menyeleweng dari ketentuan yang diatur.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa

1. Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik diatur dalam UU Nomor 37 Tahun 2008 pasal 6 dan pasal 8. Fungsi ombudsman adalah mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan wewenang ombudsman ialah meminta keterangan secara lisan atau tertulis, memeriksa keputusan, meminta klarifikasi, melakukan pemanggilan, menyelesaikan laporan dan membuat rekomendasi. Dalam meningkatkan pelayanan publik Ombudsman mempermudah seseorang yang ingin menyampaikan keluhannya terhadap pelayanan publik, tidak dipungut biaya dan juga bisa melalui telepon.
2. Fungsi dan wewenang Ombudsman dalam meningkatkan pengawasan pelayanan publik menurut fiqh siyasah sesuai dengan UU Nomor 37 Tahun 2008. Keduanya sama-sama untuk kemashlahatan umat. Lembaga pengawasan dalam fiqh siyasah yakni. *Wilayat al-hisbah* adalah bertugas menegakkan kebenaran dan mencegah kemungkaran

dengan dibekali hak istimewa untuk menginvestigasi dan mencari-cari perilaku kemungkaran yang mungkin dikerjakan

B. Saran

Dari penelitian di diatas tentang fungsi dan kewenangan ombudsman ada beberapa saran untuk kedepannya Ombudsman harus lebih meningkatkan lagi eksistensinya di kalangan masyarakat dengan cara melalui pendekatan, agar masyarakat tidak takut dan segan untuk melaporkan segala tindakan *maladministrasi*. Ombudsman juga sesegera mungkin membentuk Ombudsman daerah agar masyarakat daerah bisa lebih cepat untuk melaporkan tindakan *maladministrasi*.





DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004).
- Agus Dwiyanto. *Undang-undang pelayanan publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Antonius Sujata, dkk. *Ombudsman Indonesia: Masa Lalu, Sekarang Dan Masa Mendatang*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002.
- Antonius Sujata dan Rm Surachman. *Ombudsman Nasional di Tengah Ombudsman Internasional*. Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2002.
- Al-Mawardi. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam takaran Islam*. terjemahan Abdul Hayyie al Kattami, Kamaluddin Nurdin. Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah hukum-hukum penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*. terjemahan Fadli Bahri: Jakarta: PT Darul Falah, 2006.
- Abul A'la Al-Maududi. *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam* Terjemahan Asep Hikmat. Bandung: PT Mizan Pustaka, 1995.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Aziz Syamsuddin. *Ombudsman Republik Indonesia Merengkuh Keluhan Rakyat Menjewer Sang Pejabat*. Jakarta: Januari, 2009.
- Budiono M.A. *Kamus Populer Internasional*. Surabaya: Alumni, 2005.
- Budhi Masturi. *Mengenal Ombudsman Nasional*. Jakarta: PT Pradya Paramita, 2005.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Galang Asmara. *Hukum Kelembagaan Negara (kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2006.
- Hasby Ash Shiddieqy. *Pengantar Siyasah Syar'iyah*. Yogyakarta: Madah.
- H.P.Panggabean. *Tugas Ombudsman dan Penyelenggara Peradilan*. Makalah pada seminar tentang Ombudsman dalam era Demokrasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Jakarta: 1999.
- H. A Dzajuli. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Kencana, 2017.

Irfan Fachruddin. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni 2004.

Keppres Nomor 44 Tahun 2000 Tentang Ombudsman Nasional

Ketetapan MPR/No/ VIII/ MPR/ 2001

Lijan Poltak Sinabela. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010.

Muchan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tats Usaha Negara Di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

M. Marwan. *Kamus Hukum*, Reality Publisher, 2009.

Muhammad Iqbal. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi doktrin Politik islam*. Jakarta: Prenadamedia, 2014.

M. Makhfudz, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013.

Muhammad Ali. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Modern*, Jakarta: Pustaka Amani.

Rozikin Daman. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1995.

Ranny Kautur. *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis*. Bandung: Taruna Grafika, 2000.

Riant Nugroho Dwidjowijoto dan Idris Patarai, *Ombudsman Kota Makassar Pengalaman pembangunan Ombudsman Daerah Sebagai Bagian dari Pembangunan Lembaga Pengawasan di Indonesia*. Jakarta: Kemitraan, 2008.

Sayuthi Pulungan. *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan pemikiran*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1993.

Soerjono Soekanto, dkk. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Suharsimi Arikunto. *Prosedure Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.

Susiadi. *Metodelogi Penelitian*. Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2015.

Sunaryati Hartono. *Ombudsman sebagai lembaga Penegak hukum dan pembela hak asasi manusia*, Makalah, disajikan pada seminar tentang fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi, BPHN Department kehakiman, Jakarta: 1999.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Winarno Surachman. *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Bandung:Tarsito, 1996

.

